Série A N° 167

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LE PÉRIMÈTRE DE PROTECTION DES EAUX MINÉRALES DANS LE BASSIN DE VICHY

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences juridiques)

Présentée et soutenue

PAR

Henry HUGUET

Jury de la Thèse :

Président : M. Joseph DELPECH, *Doyen.*
Suffragants MM. Robert REDSLOB, *Professeur.*
Jean RADOUANT, *Professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, PARIS (V^e^)

1943

Le Périmètre de protection des Eaux minérales dans le Bassin de Vichy

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Série A N° 167

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LE PÉRIMÈTRE DE PROTECTION DES EAUX MINÉRALES DANS LE BASSIN DE VICHY

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences juridiques)

Présentée et soutenue

PAR

Henry HUGUET

Jury de la Thèse :

Président : M. Joseph DELPECH, *Doyen.*
Suffragants MM. Robert REDSLOB, *Professeur.*
Jean RADOUANT, *Professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, PARIS (V^e^)

1943

A MON PÈRE

INTRODUCTION

Au commencement de février 1844, les membres du conseil municipal et les notables habitants de la ville de Vichy adressaient « aux députés de France » la pétition suivante :

« Messieurs,

« Les eaux minérales sont un bienfait donné libéralement par « la Providence, et leur porter atteinte, c'est blesser également « les intérêts privés qui s'y rattachent et l'intérêt public.

« Un sondage récent, exécuté par M. Brosson François à « une distance de cent trente mètres de l'établissement ther- « mal, a diminué d'une manière notable les sources de Vichy, « en sorte que ce bel établissement qui fait tant de bien, dont « la réputation est européenne, qui a coûté tant de sacrifices « au gouvernement et dans lequel, chaque année, de nombreux « malades viennent chercher leur guérison, est menacé d'une « grave atteinte à sa prospérité.

« L'administration est impuissante à réprimer de pareilles « tentatives qui peuvent se renouveler, en sorte que le pays « ému voit avec douleur des entreprises qui compromettent « sa richesse.

« Le conseil municipal et les habitants de Vichy placent « leurs droits sous l'autorité tutélaire de la Chambre des « députés ; ils demandent une législation qui protège les éta- « blissements thermaux de France et leur assure leur intégrité. « Aucune disposition législative ne règle les eaux thermales ;

« le conseil municipal et les habitants de Vichy demandent que « cette lacune de la loi soit remplie... »[1].

Cette pétition, déposée sur le bureau de la Chambre des députés par M. d'Ideville, devait, douze ans plus tard, après de longues discussions, aboutir au vote de la loi fondamentale du 14 juillet 1856, sur le périmètre de protection des eaux minérales.

Le rôle de premier plan joué par Vichy comme station thermale a trouvé là, peut-être, sa plus tangible consécration.

Toutefois, n'y a-t-il pas lieu d'éprouver quelque surprise à constater qu'aucun régime de protection véritable n'ait été institué avant 1856, en faveur des eaux minérales, alors que les Biens — comme les Personnes — s'étaient vu gratifiés, en 1804, d'un ensemble de mesures législatives, codifiées sous 2281 articles ? Les eaux simplement naturelles n'avaient, pour leur part, point échappé à la sollicitude du législateur, qui leur avait consacré les articles 640 à 646 de cette codification. Certes, l'usage des eaux minérales avait bien été réglementé depuis 1605, et, d'autre part, dès avant 1856, des tentatives avaient été faites, sur les deux plans jurisprudentiel et légal, pour remédier à l'absence d'un système de protection ; pourtant rien de décisif n'existait. Aussi ne parviendrait-on pas à expliquer, pour ne pas dire à justifier, ce silence du Code civil sur les eaux minérales, si l'on ne savait que seule la pratique des sondages, postérieure à 1830, rendit réellement nécessaire l'établissement d'un périmètre de protection.

Est-ce à dire que la découverte et l'exploitation des sources d'eaux minérales ne remontaient guère au-delà de cette époque ? Abstraction faite des multiples documents historiques attestant le contraire, il suffit de visiter les principales villes d'eaux françaises pour acquérir la certitude que l'usage des eaux thermo-minérales était fort répandu dans l'antiquité.

1. Antonin MALLAT, *Histoire des Eaux minérales de Vichy*, Paris, G. Steinheil édit., 1915, t. 2, liv. 8, p. 771.

Pour se borner à Vichy, que de vestiges romains n'y a-t-on pas découverts, principalement dans le quartier du Moutier et les rues Rambert et Callou : piscine romaine, mosaïques, statuettes, poteries, monnaies, inscriptions dédicatoires à la divinité protectrice de la source... Aussi les historiens sont-ils d'accord pour affirmer que Vichy est une station thermale de fondation romaine, dont les sources furent exploitées dès le début de l'ère chrétienne. De fait, la thérapeutique hydro-minérale était en honneur à Rome, comme d'ailleurs en Grèce, et l'on suppose que les premiers établissements thermaux ont été des annexes des temples d'Esculape ou d'Hercule. La vertu curative des eaux, reconnue par Hippocrate lui même et célébrée par maints auteurs latins, tels qu'Horace [1], Sénèque [2] et Pline [3], n'était, au surplus, pas la seule raison de l'engouement du public grec et romain : les thermes étaient aussi des lieux de luxe et de plaisir.

Quoi qu'il en soit, les eaux minérales étaient sous la protection des nymphes de la source, parfois de divinités locales, et avaient le caractère de « res sacrae ». On s'explique ainsi que le législateur romain ait négligé d'édicter des lois relatives à la conservation et à l'aménagement de ces sources bienfaisantes qui, en raison de leur caractère propre, trouvaient une protection juridique suffisante pour garantir leur inviolabilité.

Toujours est-il que la mode romaine des eaux thermales se perpétua pendant toute la période de la décadence ; une réaction ne se produisit que sous l'influence du catholicisme qui proscrivit les bains en général, et le bain thermo-minéral comme les autres, par dégoût de la licence qui avait régné dans les thermes romains. L'usage ne s'en renouvela que du IX^e^ au XIII^e^ siècle, à la suite de guérisons miraculeuses obtenues par des immersions accidentelles dans des sources et aussitôt attribuées à une influence divine.

1. HORACE, *Epître* 15, liv. I.
2. SÉNÈQUE, *De natura*, l. 3, c. 1.
3. PLINE, liv. 3, ch. 2 et liv. XXXI, §§ 1 et suiv. (*Hist. nat.*).

En France, le succès des eaux minérales a été bien plus lent ; du XIII^e^ au XV^e^ siècle, il s'était arrêté net, les stations thermales étant devenues des foyers de débauche et de contagion. Au début du XVI^e^ siècle, les sources en exploitation servaient surtout aux blessés de guerre. Cependant leur nombre et leur renommée allaient en augmentant, spécialement dans la région bourbonnaise, où les eaux de Vichy commençaient à faire parler d'elles.

Dans un rapport fait à Charles IX, en 1569, par Nicolas de Nicolay, « dauphinois, sire d'Arfeuille, vallet de chambre et géographe ordinaire du Roy », sous le titre « *La générale description du pais et duché de Bourbonnois* »[1], se trouvent sur Vichy des renseignements fort suggestifs. L'auteur vante les miracles de l'eau de Vichy « qui remédie aux douleurs de la teste, eschauffe et défriche l'estomac, appaise les tranchées du ventre, réprime les douleurs des membres procédant de froidure, purge la chair, rend fertiles à la génération les femmes stériles à porter enfans »[2]. Il conte la querelle, déjà vieille, des habitants de Vichy avec ceux de Cusset, « ces derniers ayant vuidé les conduicts de la belle et grande fontaine de Vichy qui avoit de la fort bonne eau pour l'usage et commodité des habitants ». Il décrit les « Beings » et une enluminure légère complète la description. On voit deux sources en plein air, l'une bordée d'une margelle, l'autre de gazon ; hommes, femmes et enfants s'y baignent pêle-mêle.

Cependant, la réputation des sources françaises s'affirmait de plus en plus. Au début du XVII^e^ siècle, Jean Banc, médecin à « Molins en Bourbonnois », publiait une description complète et pompeuse des eaux minérales de France, sous le titre : « *La mémoire renouvellée des merveilles des eaux naturelles en*

1. Bibliothèque Mazarine, 516. A.
2. C'est seulement à cette époque, milieu du XVI^e^ siècle, qu'apparaît l'usage des eaux chaudes en boisson : Chomel écrit, en 1738, que l'usage intérieur des eaux de Vichy est nouveau (cité par JUVET, *Mercure de France*, février 1757, p. 155).

faveur de nos Nymphes françoises et des malades qui ont recours à leurs emplois salutaires »[1]. Jean Banc y attire l'attention sur la source des Célestins et prédit à Vichy une haute destinée « à cause de la multiplicité de ses fontaines et de la chaleur de ses eaux ».

La vogue des eaux thermales rendit enfin nécessaire une réglementation d'ensemble. Ce fut l'œuvre d'Henri IV qui, le premier, légiféra sur ce sujet, par un édit du mois de mai 1605, aux termes duquel il institua un « Sur-intendant des bains et fontaines minéralles du royaulme, chargé de rechercher les propriétés et qualités des eaux, d'en divulguer les effets, d'en faire profiter tous les malades et de veiller à leur bonne gestion »[2].

Entre 1618 et 1636, Louis XIII faisait construire à Vichy un modeste établissement, désigné sous le nom de Maison du Roy, qui est l'ancêtre de l'établissement thermal actuel.

La célébrité de Vichy ne commença réellement qu'avec les séjours qu'y fit Mme de Sévigné en 1676 et 1677. Elle y suivait, d'ailleurs, son traitement avec quelque scepticisme, charmée surtout du pays qu'elle pensait capable de la guérir à lui seul[3].

Dès le début du XVII^e siècle, on avait commencé à transporter l'eau minérale en bouteilles et les eaux de Vichy faisaient l'objet d'un trafic important. L'efficacité du traitement à domicile avait été d'abord très controversée ; néanmoins l'expédition des eaux de Vichy et autres prit bientôt un tel développement que, sur les instances de Fagon, premier médecin du roi, le monopole du transport, de la vente et du débit des eaux minérales fut, par lettres patentes du 19 août 1709, accordé aux personnes autorisées par le surintendant général. Deux intendants des eaux, Claude Fouet (1687-1715)

1. Imprimé à Paris, en 1605, chez Pierre Sevestre, carrefour Saincte Genevievfve.
2. ISAMBERT, *Recueil général des anciennes lois françaises*, t. XV, p. 291.
3. *Lettres*, éd. Monmerqué, dans la collect. *Les grands écrivains de la France*, t. IV, p. 475, 482, 488, 506, 538 ; V, p. 334, 342, 347, 354 ; VIII, p. 105, 113, 128.

et Chomel (1715-1739) magnifient, dans leur œuvre médicale et administrative, le renom de Vichy.

Il n'empêche que jusqu'au début du XVIIIe siècle, seules les personnes riches ou aisées pouvaient venir faire leur cure à Vichy. Les indigents ne le purent que lorsque les lettres patentes du 23 mars 1716 eurent accordé à l'hospice dix-huit deniers par trois chopines d'eau minérale transportées hors de Vichy [1].

Aussi la vogue des bains de Vichy alla-t-elle croissante. Les premières analyses sérieuses d'eau minérale étaient faites, de nombreux ouvrages médicaux et de recherches scientifiques publiés, les premiers captages pratiqués.

Une réglementation nouvelle était nécessaire, celle originaire de 1605 étant manifestement insuffisante. Elle eut lieu, mais d'une manière éparse et fragmentaire. Les lettres patentes du 13 juillet 1771 établirent d'abord un bureau à Paris pour la distribution des eaux de Vichy.

Puis, la déclaration du 25 avril 1772 institua la commission royale de médecine et édicta des règles sur la distribution des eaux minérales, afin de « prévenir les fraudes qui pourraient se commettre sur la qualité et le prix d'un remède aussi salutaire ».

Enfin un arrêt du conseil, le 5 mai 1781 [2], vint résumer et compléter la législation sur l'administration, l'examen, la vente et la distribution des eaux minérales et médicinales : les eaux minérales sont des remèdes ; l'Etat exerce sur elles un contrôle sérieux dans l'intérêt de la santé publique. L'arrêt, pour la première fois, distinguait entre les sources appartenant à l'Etat et celles découvertes par des particuliers sur leurs terrains.

Cette organisation, dans laquelle le premier médecin du

1. Cette redevance, qui constitue le « droit du sou par bouteille », a permis la réalisation des grandes transformations opérées par l'administration hospitalière (Docteur THERRE, *Vichy médical*, p. 19 et 20).
2. ISAMBERT, t. XXVII, p. 21.

roi était le grand maître, devait s'effondrer à l'époque révolutionnaire, bien que la loi du 17 avril 1791 eût ordonné l'exécution des anciens règlements sur la police des médicaments. De nouveaux arrêtés intervinrent, qui furent, d'ailleurs, aussi mal exécutés que toutes les prescriptions antérieures concernant les eaux minérales.

Entre temps, Vichy ne cessait de prospérer. Mesdames Adélaïde et Victoire de France, filles de Louis XV, étaient venues s'y soigner, et leur cure de 1785 avait été le signal de travaux importants : notamment la reconstruction de l'établissement. Napoléon Ier lui-même s'intéressa à Vichy : en 1810 et 1812, il créait le parc, où se trouvent actuellement le palais des sources et le casino, agrandissait l'établissement et subventionnait généreusement la ville. Enfin, sur l'impulsion de Madame la duchesse d'Angoulême et d'après les plans de l'architecte Rose Beauvais, avait été commencée l'édification, en 1821, du premier établissement thermal important, qui devait être achevé en 1829 et remplacé en 1903 par le grand établissement de première classe actuel.

Plus que jamais, une réorganisation des eaux minérales s'imposait. Elle fut confiée le 17 mai 1820 à une commission de neuf membres, présidée par le comte Chaptal, pair de France, avec mandat de recueillir et de comparer tous les documents qu'elle pourrait obtenir sur les eaux minérales et de présenter ses vues sur toutes les mesures propres à mieux faire connaître ces eaux et à améliorer les établissements thermaux. Ses laborieux travaux préparatoires aboutirent à l'ordonnance en Conseil d'Etat du 18 juin 1823[1], qui codifie les anciens règlements relatifs aux eaux minérales et adapte les mêmes principes de surveillance à la fabrication des eaux minérales artificielles. Suivant un système contraire à celui des ci-devant lettres patentes, déclarations et arrêtés, la

1. Duvergier, t. XXIV, p. 364, Sir., *Lois annotées*, 1823, p. 1092.

législation des sources appartenant à des particuliers forme le nouveau droit commun et il n'est question des sources de l'Etat, des communes et des établissements charitables qu'à la fin, sous un titre spécial.

Aux termes de cette ordonnance, toute entreprise ayant pour effet de livrer ou d'administrer au public des eaux minérales naturelles ou artificielles demeure soumise à une autorisation préalable et à l'inspection d'hommes de l'art.

Tel est l'essentiel de cette codification de 1823. Elle règlemente l'usage des eaux minérales, en vue de préserver la santé publique ; mais elle laisse intact le droit de propriété tel que l'avaient consacré, quelques années plus tôt, les articles 544 et 552 du Code de 1804.

A cette époque, en effet, les propriétaires voisins d'une source d'eaux minérales avaient le droit absolu d'entreprendre, sur leurs terrains, tous les travaux, souterrains et autres, que bon leur semblait, alors même que ces travaux eussent dû tarir la source voisine : la nécessité ne s'était pas encore fait sentir avec force d'apporter à ce droit des restrictions que légitimèrent les multiples sondages postérieurs à 1830. Aussi bien, jusqu'à cette date, on trouvait des sources plutôt qu'on n'en cherchait, et, quand le hasard en avait fait découvrir une, on la dégageait, comme à l'époque gallo-romaine, par un travail à ciel ouvert, à flanc de coteau, en faisant, au besoin, un puits à la roche et, plus tard, des galeries souterraines.

De 1830 à 1840, se répandit la pratique des sondages ; elle venait d'Allemagne et jeta la perturbation dans l'exploitation des eaux minérales. Les sources nouvelles se multiplièrent, mais les anciennes coururent de graves dangers et plusieurs furent taries par le contre-coup des travaux de recherche exécutés dans le voisinage.

En effet, les sources d'eau minérale — tout comme les sources d'eau douce — ont pour origine les infiltrations ou pénétrations d'eaux pluviales, qui, après avoir séjourné plus ou

moins longtemps dans l'intérieur de la terre, viennent, en vertu des lois de l'hydro-dynamique, reparaître, transformées, à sa surface. Il convient d'ajouter qu'à cette masse d'eaux de pénétration paraissent s'adjoindre, à de grandes profondeurs, quelques développements spontanés de fluides ou de gaz qui ont une certaine part à cette transformation des eaux de pluie. Mais il faut surtout souligner que ces eaux transformées et minéralisées, avant de reparaître à la lumière, forment dans le sein de la terre, et plus ou moins près de sa surface, soit des infiltrations, des nappes plus ou moins circonscrites, plus ou moins vastes, soit surtout des veines, des filons liquides. Or ces nappes ou ces veines liquides ont une étendue, un trajet, des communications plus ou moins considérables ou nombreuses avant leur point d'émergence et eussent pu et pourraient encore, par suite d'un accident naturel, tel un tremblement de terre, sourdre à un autre endroit que celui où elles sortent actuellement ; un accident artificiel, un sondage, pourrait donner lieu au même résultat[1]. D'où la nécessité de protéger les sources existantes et les établissements déjà créés contre les détournements volontaires ou maladroits des entreprises rivales.

Elle détermina, en février 1844, le conseil municipal et les notables habitants de la ville de Vichy à envoyer aux « députés de France » la pétition reproduite au début de cette introduction.

La question à résoudre était, d'ailleurs, d'une actualité brûlante, en raison d'une sensationnelle affaire, l'affaire Brosson, pendante à ce moment. Brosson négociant à Paris, propriétaire à Vichy d'un terrain situé à environ cent mètres de l'établissement thermal, pratiqua, en 1843, sur son terrain, des fouilles ou sondages ayant pour but avoué d'y découvrir des sources d'eaux minérales. Le maire de Vichy, considérant

1. Rapport de M. Lélut, député au Corps législatif, fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet ayant abouti à la loi de 1856 : D. 1856.4.85 ; S., *Lois annotées* de 1856, p. 92.

que ce projet pouvait avoir pour la commune des résultats désastreux, soit en altérant la pureté des eaux minérales, soit en occasionnant la perte des sources, prit un arrêté interdisant les fouilles. Cet arrêté fut notifié à Brosson qui, n'en continuant pas moins ses travaux, fit jaillir une source abondante d'eau minérale. Brosson, poursuivi devant le tribunal de simple police de Cusset pour contravention à l'arrêté municipal (art. 471 n° 15 Code pénal), fut acquitté par le tribunal, motif pris de ce qu'il n'avait fait qu'exercer les droits reconnus à tout propriétaire par l'article 544 du Code civil et de ce que l'arrêté invoqué outrepassait les droits du maire. Le ministère public se pourvut en cassation. La Cour, rejetant le pourvoi, donna gain de cause à Brosson[1]. Son arrêt portait une sérieuse atteinte aux sources de Vichy, qui restaient ainsi démunies de toute protection.

Aussi les pouvoirs publics, après les représentants de Vichy, finirent-ils par s'émouvoir à leur tour. Il leur parut indispensable de remédier aux effets désastreux de sondages tels que ceux révélés par l'affaire Brosson et de doter nos sources d'un régime de protection.

Si la situation existante eût été maintenue, les propriétaires des terrains voisins des sources depuis longtemps exploitées et autorisées, tout en usant d'un droit proclamé par le Code civil, auraient fait, en réalité et en définitive, la guerre à ces sources ; poussés à cette politique par la vogue et l'intérêt croissant des eaux thermales, ils l'auraient pratiquée par les moyens qu'aurait mis de plus en plus à leur disposition l'art perfectionné du sondeur. Et non seulement ils auraient fait la guerre aux sources existantes, mais ils se la seraient fait aussi et surtout les uns aux autres ; un premier sondeur qui aurait dépouillé les sources n'aurait pas tardé à être dépouillé par un second, qui l'aurait été par un troisième, ainsi qu'il s'était vu à Saint-Galmier.

1. Ch. crim., 13 avril 1844, *J.Pal.*, 44.1.781 ; D. Rép., t. XIX, p. 506, v° *Eaux minérales et thermales*, n° 13, S. 44.1.664.

Dans ces conditions que serait-il advenu, non seulement des quantités, mais plus encore des qualités reconnues et éprouvées des eaux minérales en exploitation ? Inéluctablement, elles se seraient écoulées et perdues avec ces sources ainsi gaspillées. C'est pourquoi, après de nombreuses discussions et hésitations, fut enfin votée la loi du 14 juillet 1856 [1], instituant le « périmètre de protection » des eaux minérales.

Donner à une source d'eau minérale un périmètre de protection, c'est déclarer que, dans un certain rayon, les propriétaires des terrains voisins de celui dont dépend la source ne pourront faire, dans leur propriété, aucun travail de nature à porter atteinte à cette source, aucun sondage qui puisse en détourner, diminuer, altérer l'eau. C'est interdire, autour des sources minérales, les sondages, les travaux souterrains qui pourraient avoir pour résultat de couper et de faire sourdre ailleurs la nappe ou la veine liquide qui les alimente et dont elles sont, pour ainsi dire, la terminaison. C'est dire, en résumé, et pour la presque totalité des cas, que les propriétaires voisins ne pourront pas faire la recherche des eaux minérales situées sur leur propre terrain.

L'établissement d'une telle servitude constituait, en fait, une grave restriction au principe traditionnel de l'intangibilité du droit de propriété. Au moyen de quel argument juridique a-t-on pu faire échec à ce principe sacro-saint ?

Le législateur fit appel à une notion capitale, qui domine tout notre sujet : celle de l'*intérêt public*. Les eaux minérales ont toujours été considérées comme une ressource précieuse pour la santé publique. Les nombreuses guérisons dues à l'absorption de ces eaux par le nombre chaque jour croissant des malades apportent la preuve surabondante de l'efficacité des eaux minérales et des services qu'elles rendent à la santé publique.

1. D. 1856.4.85 ; S., *Lois annotées*, 1856, p. 92 ; Delpech, *Code administratif*, p. 184.

Aussi le législateur de 1856 a-t-il stipulé que, préalablement à toute création de périmètre de protection, il fallait discriminer les sources qui seraient ou non déclarées d'intérêt public : pour les premières seules, un régime de protection serait institué ; au regard des secondes, le caractère absolu du droit de propriété serait conservé.

A priori, le problème semblait donc simple et parfaitement délimité : primauté de l'intérêt public, d'une part ; intangibilité du droit de propriété, d'autre part. Cette simplicité n'était qu'apparente, car la difficulté n'était pas là.

Si l'intérêt privé existe seul pour les sources non déclarées d'intérêt public, surgit, au contraire, pour les sources déclarées d'intérêt public, une opposition entre l'intérêt public et l'intérêt privé : comment assurer l'hégémonie du premier sans blesser gravement le second ? Il fallait absolument trouver un terrain d'entente où les deux intérêts, public et privé, seraient équitablement sauvegardés. C'est ce délicat équilibre que le législateur de 1856 s'est efforcé d'établir.

Pour y parvenir, n'allait-il pas être obligé d'attacher à la déclaration d'intérêt public des conséquences très différentes de celles généralement attribuées à la déclaration d'utilité publique, au sens de la loi sur l'expropriation du 3 mai 1841 ? En d'autres termes, « intérêt public » et « utilité publique » sont-ils synonymes ?

Contentons-nous de poser la question. A sa solution s'attache et se mesure l'intérêt théorique du sujet que nous allons étudier.

Au point de vue pratique, il s'agit de rechercher, en premier lieu, quelles sources peuvent être considérées comme assez importantes pour être déclarées d'intérêt public et munies d'un périmètre de protection. L'administration est compétente pour opérer ce travail de discrimination, habilitée à prendre toute mesure de création ou d'extension de périmètre et à délivrer aux propriétaires voisins des sources minérales

ainsi protégées l'autorisation de faire les travaux souterrains projetés. Sur ce plan n'y a-t-il pas lieu de craindre un certain arbitraire, une certaine inaptitude de l'administration livrée à elle-même ? Ne vaudrait-il pas mieux guider ses décisions par les avis de techniciens expérimentés qui, plus que les administrateurs, sont à même d'apprécier ce qui est conforme à l'intérêt supérieur de la santé publique ? C'est effectivement ce qu'a compris la puissance publique qui, par un décret du 30 avril 1930, renforçant à cet égard les dispositions de la loi de 1856 [1], a donné un caractère encore plus scientifique à la réglementation du périmètre de protection.

Ce faisant, l'administration, aidée par les organismes techniques compétents, a doté le bassin de Vichy d'un régime de protection efficace contre les travaux souterrains et les sondages des propriétaires voisins des sources. Vichy s'intègre dans le cadre législatif général et ne se distingue que par l'application particulière qui lui en a été faite. C'est ce régime législatif général et cette application particulière que nous allons simultanément examiner.

Avant d'aborder un statut aussi laborieusement établi, il semble opportun de rappeler brièvement et dans la stricte mesure de la nécessité, la situation juridique antérieure à cette loi.

C'est pourquoi notre étude sera divisée en deux parties :

Titre I : *Avant la législation de* 1856.

Titre II : *L'établissement du périmètre de protection.*

1. Duv., p. 272.

TITRE PREMIER

Avant la législation de 1856

Un régime nouvellement institué, dont l'élaboration a été particulièrement ardue, gagne à être étudié à la lueur du passé et par contraste avec ses antécédents. L'histoire du périmètre de protection des sources de Vichy en offre l'illustration.

Antérieurement à 1856, le statut des eaux minérales était totalement dominé par un grand principe, d'origine romaine : le *dominium*. C'était la puissance juridique souveraine, définie par Justinien : *plena in re potestas*, la notion que la Déclaration des droits de l'homme avait respectée en proclamant « la propriété... droit inviolable et sacré », la formule dont le Code civil, imbu de l'esprit individualiste de la Révolution, s'était à nouveau fait l'interprète dans son article 544.

Cet axiome posé, il se comprend qu'un propriétaire, antérieurement à la loi de 1856, ait pu librement faire dans son terrain, si voisin fût-il d'une source d'eau minérale, tous les travaux que bon lui semblait. Et il se conçoit non moins facilement que battre en brèche un tel droit, depuis toujours considéré comme inviolable, et arriver à établir les restrictions édictées par la loi de 1856 n'aient pu se faire qu'insensiblement et par étapes : la notion d'intérêt public, sanctionnée par cette loi, n'a réussi à triompher qu'après plusieurs tentatives faites sur les deux plans jurisprudentiel et légal. C'est une histoire intéressante à préciser.

SECTION I

LE PRINCIPE DE LIBERTÉ

Antérieurement à 1856, le statut des eaux minérales comme des eaux naturelles était celui des articles 544 et 552 du Code civil : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements » (art. 544). « La propriété du sol comporte la propriété du dessus et du dessous. Le propriétaire... peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines et des lois et règlements de police » (art. 552).

L'ordonnance du 18 juin 1823 (*supra* p. 8), en codifiant les anciens règlements relatifs aux eaux minérales et prescrivant une autorisation préalable à toute exploitation, n'avait apporté aucune dérogation à ces principes.

Tout propriétaire demeurait donc maître des sources jaillissant sur son terrain ou le traversant à n'importe quelle profondeur. Son droit à y pratiquer discrétionnairement fouilles, sondages et travaux souterrains fut affirmé par la Chambre criminelle de la Cour de cassation en son arrêt du 13 avril 1844 [1], lors de l'affaire Brosson. L'avocat du prévenu avait, en effet, plaidé « que le pouvoir municipal ne peut, sous prétexte de protéger une source jaillissante dans une propriété voisine, frapper une propriété privée d'une servitude perpétuelle non établie par la loi ; que la recherche des eaux minérales est libre et qu'il est de l'*intérêt public bien entendu* qu'il en soit ainsi ; que, d'ailleurs, les travaux du sieur Brosson n'ont par eux-mêmes rien d'insalubre ; qu'ainsi ils ne peuvent être interdits pour prévenir une concurrence toute profitable au public et

1. Crim., 13 avril 1844, précité, *supra*, p. 10.

qu'il importe peu, au surplus, que l'un des concurrents soit l'Etat, lequel n'est ici qu'une personne privée, puisque les trois quarts des sources thermales appartiennent à des particuliers ».

Or le plein exercice du droit de propriété ainsi déclaré portait plus loin : si, en faisant des fouilles sans contrevenir aux lois et règlements de police, il arrivait à un propriétaire de couper les veines d'une source jaillissant sur terrain d'autrui et si, volontairement ou non, il la détournait, le propriétaire de la source tarie ou détournée n'avait, en principe, aucun droit à se plaindre [1]. Aussi bien la faculté pour un propriétaire d'utiliser à son profit les eaux qu'il découvrait sur son terrain, alors même que le voisin en souffrait un préjudice, était-elle pleinement justifiée par l'article 552 du Code civil : en celui-ci, il n'est point question de l'intérêt privé du voisin ; peu importait donc que les fouilles eussent pour conséquence la rupture des veines alimentaires de sources jaillissant sur son fonds ; le voisin n'avait qu'à subir la loi dérivant de l'état naturel de sa propriété. « Si la nature m'a mieux traité que lui, dit Daviel [2], en plaçant de mon côté les veines alimentaires de ses eaux, pourquoi me condamnerait-on à n'en pouvoir pas tirer parti afin de lui en laisser tout le bénéfice ? Quel droit peut-il avoir acquis sur mon héritage en utilisant le sien à sa fantaisie ? Et comment le profit qu'il tire de son domaine pourrait-il être pour lui un titre à m'empêcher de tirer parti du mien, suivant mes convenances afin que les siennes restent sauves ? ».

Le Digeste, liv.. 39, tit. 3, l. 2 § 5 (*De aq. et aq. pluv. arc.*), l'avait enseigné : *Nemo ulla actione cogi potest ut vicino prosit, sed ne noceat.* L'aspect de légitimité dans le droit, en apparence exorbitant, reconnu au propriétaire sur les eaux souterraines, explique pourquoi tous les jurisconsultes

1. Civ., 4 décembre 1849, D. 1849.1.305, S. 1850.1.33.
2. Daviel, *Traité de la législation et de la pratique des cours d'eau*, 1845, n° 897.

n'avaient pas hésité à tenir ce droit pour certain. Pomponius était fort explicite : *Si in meo aqua erumpat quae ex tuo fundo venas habeat, si eas venas incideris et ob id desierit ad me aqua pervenire, tu non videris vi fecisse, si nulla servitus mihi eo nomino debita fuerit.* Cujas, non moins précis, faisait, pour sa part, remarquer que, de la même manière qu'un propriétaire pouvait, sans permission de son voisin et malgré lui, élever sur son fonds une construction lui ôtant le jour ou la perspective, il pouvait fouiller ce fonds pour favoriser l'issue d'une eau souterraine, dût-il par là diminuer l'eau du voisin.

Et l'ancienne jurisprudence suivait à la lettre, les principes de la loi romaine. « A l'égard de l'eau qui coule sous terre, disait Bretonnier[1], il est loisible au maître de l'héritage de fouiller dans sa terre, pour en prendre de l'eau et s'en servir à tel usage que bon lui semble, quoique cela fasse préjudice à son voisin ». Dunod abondait dans le même sens[2]. Bref, le propriétaire, dès lors qu'il n'était point lié envers ses voisins par une convention contraire, était maître des veines souterraines qu'il découvrait dans son fonds.

La volonté de rester fidèle à ces traditions de la loi romaine et de l'ancien droit s'est trop clairement révélée dans la disposition de l'article 552 du Code civil pour que les commentateurs du Code ne se soient pas rangés, en présence de cet article, à l'opinion qui était autrefois en vigueur. Aussi le droit du propriétaire sur les eaux souterraines était-il considéré comme une faculté naturelle et imprescriptible, qu'ils ne faisaient fléchir que devant la preuve d'une convention contraire, expresse ou tacite.

Toutefois, s'agissant d'établissements d'eaux thermales, quelques esprits, impressionnés par le caractère d'intérêt public de ces eaux, se montraient moins scrupuleux conservateurs des prérogatives du droit de propriété, tel Garnier[3].

1. Bretonnier, *Recueil d'arrêts*, liv. 4, quest. 189.
2. Dunod, *Des prescriptions*, 3e édit., part. I, ch. 12, p. 87.
3. Garnier, *Régime des eaux*, 1839-1851, t. III, n° 756.

déniant au propriétaire du fonds où se trouvent les veines alimentaires d'une source d'eau thermale la faculté de lescouper. Ces opinions isolées ne prévalurent point. La majorité des auteurs, approuvée par la jurisprudence, estimait qu'aucune disposition de la loi n'autorisait une telle distinction et que, si l'intérêt public commandait de l'établir, c'était au législateur à le faire.

Les divergences d'opinions ne pouvaient manquer d'avoir une répercussion sur le plan jurisprudentiel : appelés à statuer sur des espèces délicates, où la notion traditionnelle du droit de propriété se trouvait en conflit aigu avec d'autres principes juridiques tout aussi respectables, les tribunaux s'employèrent à pallier aux lacunes de la loi par des restrictions apparemment légitimes ou nécessaires au droit absolu de propriété.

SECTION II

LES LIMITATIONS JURISPRUDENTIELLES

Elles n'allèrent pas sans hésitation ni circonspection : l'arrêt rendu le 4 décembre 1849 par la Cour de cassation[1] en est un témoignage indiscutable. Il s'agissait, en l'espèce, de fouilles pratiquées sur son fonds par un propriétaire voisin d'une source d'eaux minérales servant aux besoins des habitants d'une commune, qui l'utilisaient gratuitement. Elles avaient provoqué la rupture des veines alimentaires de la source thermale. Le propriétaire de la source invoqua l'article 643 du Code civil ainsi conçu, dans sa rédaction originaire (d'avant la loi du 5 avril 1898) : « Le propriétaire de la source ne peut en changer le cours, lorsqu'il fournit aux habitants d'une commune, village ou hameau, l'eau qui leur est nécessaire ». La Cour de cassation déclara cet article inapplicable parce que visant seulement les sources surgissant du sol à

1. Civ., 4 décembre 1849, précité.

découvert, à l'exclusion des veines souterraines et ignorées « sur lesquelles nul ne peut avoir acquis de droit sans un titre positif avant que le propriétaire du sol en le creusant les ait découvertes et fait surgir ».

Cet arrêt révèle les scrupules de la jurisprudence : l'espèce en question lui fournissait peut-être l'occasion de protéger les sources thermales contre les atteintes des voisins par une interprétation de l'article 643 dans un sens extensif... Néanmoins les tribunaux s'étaient toujours tenus à une interprétation restrictive du texte [1].

« Attendu, est-il dit en un arrêt de la Cour de cassation du 29 novembre 1830, que toute disposition limitative et formant une exception au droit commun doit être restreinte aux termes positifs dans lesquels elle est conçue ; que l'article 643 ne statue que dans le cas où un propriétaire a sur son fonds une source qui y surgit et dont les eaux sont nécessaires aux besoins d'une commune... ; qu'on ne peut étendre arbitrairement une disposition ainsi limitée par la loi au cas où un propriétaire n'a pas sur son fonds une pareille source, mais seulement des veines d'eau sous son fonds ; que, dans ce cas, les excavations que fait le propriétaire sur son fonds pour l'améliorer ne sont que l'exercice légitime de son droit de propriété, lors même que ces excavations dérangeraient des veines d'eau intérieures dont une commune aurait antérieurement profité ».

Aussi, pour vaincre ou réduire les hésitations de la jurisprudence, fallut-il que les justiciables la missent en présence de litiges révélant l'existence, soit d'un contrat, soit d'un abus du droit.

1° *Convention antérieure*

Les tribunaux ne pouvaient méconnaître les dérogations que les parties elles-mêmes avaient entendu apporter aux

1. Grenoble, 5 mai 1834, *ib.*, D., *Rép.*, v° *Servitudes*, n° 183 ; Civ. 29 novembre 1830.

articles 544 et 552 du Code civil : les dispositions de ces deux articles ne sont pas, en effet, d'ordre public. Qu'il s'agît, par conséquent, d'une convention expresse ou tacite, ils devaient laisser à l'article 1134 libre jeu.

Le 20 juin 1842, en matière de transaction, la Cour de cassation se prononça dans ce sens : « Considérant que la cour royale, sans nier le principe que tout propriétaire a le droit d'user de sa chose à sa volonté et de faire surgir une source dans son fonds, même en coupant les veines qui alimenteraient la fontaine d'un voisin, a décidé que, dans l'espèce, les époux Couffinhal avaient consenti à limiter ce droit au profit du sieur Vaysse par des accords que l'arrêt a souverainement interprétés ; que, dans ces circonstances, elle n'a violé ni pu violer aucune loi »[1].

Un arrêt identique avait été antérieurement rendu par la Cour le 19 juillet 1837[2] ; un autre déclara également, le 30 novembre 1853, que la présomption de l'article 552 n'était pas d'ordre public et cédait à la preuve contraire[3]. Déjà, un arrêt de la cour d'Aix du 7 mai 1835[4] avait posé que la concession d'une source d'eau minérale impliquait l'interdiction, pour le concédant et ses successeurs, de faire sur leurs terrains voisins de la source tous travaux risquant de la compromettre, attendu que le cédant ne pouvait reprendre indirectement ce qu'il avait abandonné à son cessionnaire : il était ainsi censé avoir cédé, outre l'exploitation de la source, toutes les veines alimentaires de cette source enfoncées dans sa propriété.

2° *Abus du droit.*

Si absolu soit-il par son caractère d'opposabilité à tous, le droit de propriété, comme tout autre, est relatif dans son exercice et sa réalisation : il ne peut être utilisé qu'en vue de satis-

1. Req., 30 juin 1842, D. 43.1.68.
2. Cass., 19 juillet 1837, D. 37.1.427.
3. Cass., 30 novembre 1853, S. 54.1.679.
4. Aix, 7 mai 1835, S. 36.2.34.

faire un intérêt sérieux et légitime et ne saurait être mis, en aucun cas, au service de la mauvaise foi, de la volonté de nuire à autrui ; sans quoi son titulaire, au lieu d'en user, à proprement parler, en abuserait, commettrait un abus du droit de propriété, c'est-à-dire un détournement de ce droit par rapport à son but et engagerait par là même sa responsabilité. En conséquence, des fouilles entreprises, non pour tirer de la propriété tous ses avantages, mais uniquement dans l'intention de nuire à l'exploitation d'une source voisine, exposeront le propriétaire qui les opère à être condamné à des dommages-intérêts.

Ainsi en avaient déjà décidé les jurisconsultes romains. Ceux-ci reconnaissaient au propriétaire le droit de faire tous travaux sur son terrain et n'accordaient aucune action contre lui pour réparation du dommage qu'il avait causé en détournant une source par des travaux exécutés sur son propre fonds, à moins qu'il n'eût exécuté ces travaux uniquement dans l'intention de nuire et non pour améliorer sa propriété : *Marcellus scribit cum eo, qui in suo fodiens vicini fontem avertit, nihil posse agi, nec de dolo actionem : et sane non debet habere si non animo vicino nocendi, sed suum agrum meliorem faciendi id fecit*[1]. De même en était-il dans le vieux droit français, les arrêts des Parlements et la doctrine[2].

La jurisprudence moderne pouvait difficilement ne pas approuver et consacrer cette application traditionnelle du jus *utendi et abutendi*. Parmi les nombreuses décisions qu'elle rendit dans ce sens, deux sont particulièrement explicites.

La première se rattache à l'affaire Brosson déjà citée[3]. Une ordonnance de M. Debelleyme, président du tribunal de la Seine, qui fut confirmée par la première chambre de la Cour de Paris[4], avait prescrit des mesures de protection provisoire,

1. *Digeste*, liv. 39, tit. 3, *De aqua et aqua pluviae arcendae*, l. I § 12.
2. Boniface, t. IV, liv. 9, tit. 2, chap. 5, p. 631 ; Bonnet, litt. p. som. 6, p. 305 ; Dubreuil, *Analyse de la législation sur les eaux*, 1842-1843, n° 85, et *Observations sur quelques coutumes de Provence*, p. 76.
3. *supra*, p. 10 et 16.
4. Paris, 7 juillet 1846, *Gaz. Trib.*, 8 juillet 1846.

à la charge de Brosson, dans une espèce où l'exclusive intention de nuire apparaissait deux ans après que l'arrêt de la Cour de cassation du 13 avril 1844 avait autorisé l'exécution des travaux : « Attendu, dit l'ordonnance, qu'il est articulé par le préfet de l'Allier qu'il résulte des vérifications faites, par son ordre, par l'ingénieur des mines que jusqu'en mai dernier le puits foré par Brosson était fermé, et qu'en cet état le puits carré de l'établissement des bains de Vichy donnait 300 m³ en 24 heures ; que, le 10 mai du même mois, les sieurs Brosson ont ouvert leur puits foré, en enlevant la bonde, et l'ont tenu en jaillissement la nuit et le jour, sans en retirer aucune utilité et sans rendre l'eau à son cours avec ses propriétés minérales ; que le puits carré ne donne plus le même volume et que la diminution est considérable et sensible ; qu'un rapport récent établit que la diminution est telle que la source ne produira plus pour les besoins du service et qu'il sera réduit ou suspendu ;... En conséquence, disons que les sieurs Brosson seront tenus, dans le jour de la signification de la présente ordonnance, de rétablir provisoirement les bondes qui ont été enlevées, de manière à arrêter l'écoulement des eaux et assurer la conservation des sources... ».

L'ordonnance a un sens profond : chaque fois où il y a doute sur les intentions de l'auteur des travaux et éventualité de dommages irréparables, le juge des référés est en droit d'interdire provisoirement ces travaux jusqu'à ce qu'une décision au fonds intervienne.

La deuxième décision est encore plus nette : c'est un arrêt de la cour de Lyon, du 18 avril 1856 [1]. Il reconnaît le droit à des dommages intérêts quand les travaux préjudiciables ont été exécutés uniquement dans l'intention de nuire. Ses attendus sont symptomatiques, par leur clarté et leur précision, de la position jurisprudentielle : « Considérant qu'il est constant que la source minérale de Badoit et celle des sociétaires

1. D. 56.2.199.

André sont à trois mètres seulement de distance l'une de l'autre et ne sont éloignées que de quelques mètres de la source minérale appartenant à la commune de Saint Galmier ; — Considérant que cette proximité si rapprochée des trois sources doit faire admettre, conformément aux faits constatés par le médecin inspecteur des eaux, qu'elles communiquent entre elles, soit par des infiltrations, soit en venant d'une nappe d'eau ou réservoir commun ; — Considérant qu'il résulte des documents de la cause : 1° que c'est dans l'intention de nuire à Badoit que les sociétaires André ont fait adapter une pompe au puits de leur source ; 2° que le jeu de cette pompe amène une diminution des deux tiers des eaux de la source Badoit et un abaissement du niveau des eaux de la source communale ; 3° que les sociétaires André n'utilisent en aucune façon le surcroît d'eau minérale obtenu à l'aide de leur pompe et le déversent dans la rivière de la Coise ; — Considérant que ces faits donnent à la cour la conviction que l'appareil hydraulique des sociétaires André a été un moyen employé uniquement pour tirer de la propriété voisine, grâce à la communication existante entre les deux sources, la plus grande partie de l'eau minérale alimentant la source Badoit et pour la perdre ensuite dans la rivière ; — Considérant que, par là, il s'agit d'une entreprise portée sur les eaux du fonds voisin et que cet acte, accompli sans autre vue que de nuire, a produit un dommage dont, aux termes de l'article 1382, ses auteurs doivent la réparation ; — Considérant que vainement les sociétaires André invoquent la maxime *Nemo injuria facit qui jure suo utitur*, en excipant de ce qu'ils peuvent user à volonté de leur source, de ce qu'à cet égard leur droit de propriété, conformément à l'article 544, est absolu et de ce que ce droit renferme jusqu'au pouvoir d'abuser de la chose ; — Considérant, sur l'exception ainsi formulée, que le droit du propriétaire trouve nécessairement une limite dans l'obligation de laisser le voisin jouir aussi de

sa propriété ; que le pouvoir d'abuser de sa chose ne peut servir à colorer un acte, qui, inspiré exclusivement par l'intention de nuire, prend, à raison d'une communication souterraine entre deux fonds, le caractère d'une entreprise portée sur le fonds voisin, pour toucher sa substance et anéantir ou amoindrir un bien naturel, qui en fait la principale valeur ; qu'un pareil acte, sainement apprécié à la lumière de la règle *Malitiis non est indulgendum*, constitue un des cas de quasi-délit prévu par l'article 1382 ».

Telles qu'elles furent ainsi dégagées, les restrictions jurisprudentielles étaient insuffisantes, car, à défaut de conventions ou d'abus du droit, les sources d'eau minérale, au même titre que les eaux naturelles, restaient exposées aux entreprises des voisins[1]. Pour qu'intervînt et fût consacrée la notion d'intérêt public, seule apte à paralyser le principe du droit de propriété par l'interdiction générale faite aux voisins d'une source de pratiquer des fouilles dans son terrain, il fallait un texte législatif. Ce fut l'œuvre du législateur de 1856.

SECTION III

LES ÉTAPES LÉGISLATIVES

Que l'affaire Brosson et la pétition du conseil municipal et des habitants de Vichy aient été la cause déterminante et le déclenchement de la législation de 1856, il n'est plus aujourd'hui permis d'en douter : les documents de toute nature, y compris les travaux préparatoires, sont là pour l'attester.

1. Bien qu'il s'agisse de décisions jurisprudentielles à la fois postérieures à 1856 et concernant les eaux naturelles (donc doublement hors le sujet de cette étude, il semble intéressant de mentionner ici la tendance progressive identique des tribunaux administratifs à restreindre le droit de propriété dérivant des articles 544 et 552, au cas de conflit de ce droit avec d'autres principes. Au surplus, la loi de 1856 s'applique aux eaux minérales exclusivement et laisse intact le statut antérieur relatif aux eaux naturelles.

Pour ces dernières, la jurisprudence du Conseil d'Etat devait continuer à suppléer aux lacunes de la loi. Elle le fit en proclamant le droit à indemnité, au profit des propriétaires voisins, à raison du préjudice résultant de travaux de

Il faut, toutefois, dès l'abord, préciser que la loi de 1856 ne fut pas la conséquence immédiate et directe de ces faits.

Elle fut précédée, le 8 mars 1848, d'un décret du gouvernement provisoire, dont, à vrai dire, les juristes contestèrent la légalité, mais qui n'en a pas moins joué le rôle de précurseur. Ce décret lui-même venait à la suite de plusieurs projets ou tentatives législatives datant de 1837 et 1846.

Cette chronologie est compréhensible : la pratique des fouilles, si dangereuse pour les sources, donc nuisible à l'intérêt public, n'a réellement commencé, nous l'avons dit (p. 8), que vers 1830. Ce qui est plus curieux, c'est de trouver, historiquement, une réglementation spéciale, remontant à 1715 et 1732, que n'a pas supprimée, d'ailleurs, la loi de 1856, et qui, plus de cent ans avant celle-ci, posait déjà le principe du périmètre de protection. Bien que ces arrêts spéciaux du Conseil n'aient rien à voir avec Vichy (ils concernent les bains de Balaruc dans l'Hérault et les sources de Barèges dans les Hautes-Pyrénées), ils ont une telle importance, au point de vue historique, qu'il est impossible de les passer sous silence.

§ 1. — La réglementation spéciale de Balaruc et Barèges

I. — Trois arrêts du Conseil du roi, des 29 janvier et 14 décembre 1715 et 11 mars 1783 [1], rendus sur évocation d'un procès pendant devant le Parlement de Toulouse, garantirent

fouilles exécutés par l'Etat, les départements ou les communes, toutes les fois que ces travaux excèderaient, par leur nature et leur importance, ceux que le Code avait pu prévoir comme conséquence des relations ordinaires de voisinage entre propriétés privées, autrement dit, lorsqu'il s'agirait de « *travaux publics* » : C.E., 5 mai 1893, *Rolampont*, S. 1895.3.1, av. note HAURIOU.

La jurisprudence, ce faisant, marquait la distinction entre la personnalité privée et la puissance publique, et, dans la lutte mémorable entre les principes du droit civil et les principes administratifs sur les dommages permanents résultant des travaux publics, optait pour ces derniers. Ainsi la transition s'opérait insensiblement du pur droit civil à ce droit dans lequel règne, suivant la forte expression de M. Hauriou, « une sorte d'atmosphère juridique spéciale ».

1. Dall. Suppl. au Rép., v° *Eaux minérales et thermales*, t. VI, n° 40, p. 763.

par une zone défensive les bains de Balaruc contre le danger des fouilles.

« Sur la requête présentée au Conseil, dit l'arrêt du 29 janvier 1715, et contenant que les bains de Balaruc, situés dans le diocèse de Montpellier, sont si utiles au public pour la guérison de plusieurs sortes de maladie et leur réputation si étendue qu'on y vient de toutes parts et qu'on envoie ses eaux à Paris et d'autres pays encore plus éloignés pour ceux qui ne les peuvent pas venir prendre à la source ; que, pour procurer au public toutes les commodités qu'il pouvait souhaiter, soit pour ceux qui se baignent ou pour ceux qui prennent lesdites eaux, les propriétaires de ces bains ont fait de grandes dépenses, et ils ont fait faire un bain particulier où les pauvres se baignent sans qu'il leur en coûte aucun frais ; — que néanmoins le nommé Mauron, par envie contre lesdits propriétaires desdits bains, a entrepris de les faire perdre sous prétexte de vouloir faire un puits dans son propre fonds, ce qui donne lieu à un procès qui est pendant au Parlement de Toulouse ; mais d'autant que le public est encore plus intéressé à la conservation desdits bains que ceux qui en sont les propriétaires, et que, si la maxime ordinaire qu'un particulier peut creuser dans son propre fonds avait lieu en cette occasion, lesdits bains seraient perdus ; — Fait défense audit Mauron et à tous autres de faire des creux, des fossés, ni aucun autre ouvrage qui puisse détourner ou rompre le cours des eaux des bains de Balaruc, à peine de tous dépens, dommages et intérêts ».

La lecture de cet arrêt permet une remarque pleine d'intérêt : la notion d'intérêt public, que devait consacrer beaucoup plus tard la loi de 1856, y est, la première fois, mise en évidence, pour admettre et faire décider que, devant elle, l'intérêt privé doit s'incliner.

Le deuxième arrêt, du 14 décembre 1715, détermina un véritable périmètre de protection en faveur des sources de Balaruc.

L'arrêt du 11 mars 1783 étendit l'application des deux arrêts précédents à toutes autres personnes que le sieur Mauron, instituant ainsi une mesure générale.

Un décret impérial du 7 octobre 1807 confirma purement et simplement ces ordonnances royales.

La réglementation spéciale de Balaruc est restée en vigueur, même après 1856, comme ne contenant aucune disposition contraire aux prescriptions de la loi du 14 juillet. Ainsi en a jugé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 30 mars 1867[1].

II. — En ce qui concerne les sources de Barèges[2], un décret du 19 juin 1804, confirmant un arrêt du conseil du 6 mai 1732, interdit toute construction nouvelle dans la commune de Barèges, à moins d'autorisation du préfet des Hautes-Pyrénées ; défendit aux propriétaires et cultivateurs des terrains situés au-dessus de Barèges d'arroser les prés avec l'eau des torrents et de couper les bois dominant le village ; enfin prescrivit au préfet de proposer au gouvernement toutes autres mesures jugées nécessaires pour assurer la conservation de l'établissement thermal.

Les mesures de protection toutes spéciales prises en faveur des sources de Balaruc et Barèges recélaient un caractère arbitraire qui n'échappa point au gouvernement de la Restauration. Le Code civil venait d'être promulgué et le temps était révolu où le roi revendiquait toutes les sources ; la propriété des eaux minérales rentrait dans le droit commun, sauf le pouvoir de surveillance de l'Etat résultant de l'ordonnance de 1823. Aussi le rapporteur du budget pour 1837 signalait-il la nécessité de compléter cette ordonnance, par des mesures de protection en faveur des eaux minérales, contre les agressions de l'intérêt privé.

1. Leb. chr., p. 318.
2. Dall. Rép., v° *Eaux minérales et thermales*, n° 9, t. XIX, p. 504.

§ 2. — Les projets de 1837 et 1846

En 1837, le gouvernement, répondant à l'appel, reconnut qu'il était nécessaire de protéger les sources, mais que l'esprit de nos institutions ne permettait pas à l'autorité de restreindre par des règlements nouveaux (comme ceux de Balaruc et Barèges) « sans l'intervention de la législature » l'usage du droit de propriété[1]. C'est pourquoi il présenta à la Chambre des pairs un projet de loi tendant à accorder le caractère « d'utilité publique » aux sources d'eaux thermales qui en seraient jugées dignes et à les placer, en conséquence, dans certaines conditions de protection et de privilège.

Le projet connut une destinée singulière, révélatrice des difficultés du sujet. Reproduit cinq ou six fois de 1837 à 1847, présenté alternativement et avec des variantes aux deux Chambres, il fut, sur sa clause principale — le périmètre de protection — successivement et réciproquement rejeté par celle des Chambres qui l'avait antérieurement adopté et adopté par celle qui l'avait antérieurement rejeté.

En 1837 la Chambre des pairs accueillait, à la presque unanimité de 90 votants sur 92, un projet où il n'était même pas question de périmètre et où le cercle indéfini de la protection des sources était laissé à l'arbitraire du gouvernement. La Chambre des députés, au contraire, dans cette même session, après avoir introduit dans le projet la condition d'un périmètre de protection restreint et déterminé, finit par rejeter la loi, faute de trouver la garantie suffisante pour la propriété privée et parce que « cette loi, s'était écrié M. Pelet, député de la Lozère, blesse le droit de propriété d'une manière toute nouvelle et illimitée... »[2].

En 1846 les rôles changeaient : la Chambre des députés adoptait, à la majorité de 247 voix sur 249, un nouveau projet

1. Exposé des motifs, *Moniteur* du 26 janvier 1837, p. 170.
2. *Moniteur* du 12 avril 1837, p. 863. Cf. GIRARD, *Des pouvoirs de l'administration en matière de sources minérales*, thèse Nancy, 1912, p. 50 et sv.

où, comme dans celui de 1837, il n'était pas question de périmètre, c'est-à-dire de délimitation du cercle de protection des sources. M. Cunin-Gridaine, ministre de l'agriculture et du commerce, s'était exprimé à la tribune dans les termes suivants : « Je crois que la question du périmètre de protection est bien vidée et qu'elle ne peut trouver aucune faveur. Impossibilité d'en déterminer un. J'invoquerai l'exemple de Vichy. L'établissement de Vichy est situé sur la rive droite de l'Allier ; un sondage fut pratiqué à 1 km. ou 2, mais sur l'autre rive de l'Allier ; eh bien ! le jour où le sondage se faisait de l'autre côté de l'Allier, nous éprouvions à Vichy une diminution considérable des eaux. Or, si l'on avait déterminé un périmètre, il aurait paru naturel de le limiter à la rive droite de l'Allier, et nous reconnaissons aujourd'hui que ce périmètre n'aurait pas mis l'établissement à l'abri des inconvénients que je viens de signaler ». D'autre part, M. Cordier avait fait remarquer qu'à Vichy un particulier, ayant pratiqué un forage dans un enclos appelé les Célestins, avait trouvé une veine abandonnée ayant des vertus autres que celles des sources actuellement exploitées, sans que cette innovation leur causât aucun dommage ; et il avait conclu qu'avec un périmètre de protection, jamais cette découverte, utile au bien général, n'eût pu avoir lieu.

Le vote de la Chambre des pairs ne devait être, de l'avis commun, qu'une formalité, attendu qu'elle avait accepté, sans combat, le premier projet de 1837 ; c'était compter sans Gay-Lussac, qui, ayant fait échec au projet de 1837 à la Chambre des députés, siégeait maintenant parmi les Pairs et allait, grâce à l'autorité scientifique dont il jouissait, faire écarter encore le projet de 1846. En fait, contrairement à l'esprit de son vote de 1837, la Chambre des pairs, par 62 voix contre 57, crut devoir, surtout en raison de l'absence de clause relative au périmètre de protection, repousser le nouveau projet.

Cependant les sondages se multipliaient. A Vichy, les frères

Brosson, par leurs manœuvres, avaient contraint le président Debelleyme à rendre une ordonnance, confirmée par la cour de Paris le 7 juillet 1846, (*supra*, p. 23), leur enjoignant de rétablir les bondes de leur puits foré ; mais ce n'était qu'une mesure provisoire d'urgence.

Une consécration législative de la notion d'intérêt public s'imposait et aussi l'instauration légale subséquente de mesures de protection. A ces fins, en février 1847, le même ministre Cunin-Gridaine, qui, en 1846, avait critiqué et repoussé l'idée du périmètre de protection, se décida à déposer à la Chambre des pairs un nouveau projet de loi en prescrivant l'établissement. On n'en était plus à une contradiction près ! L'examen de ce troisième projet allait être troublé, non plus seulement par une interpellation, mais par la Révolution. « La guerre déclarée à la propriété s'étendait aux propriétés thermales »[1].

§ 3. — Le décret de 1848.

I. — Le gouvernement provisoire prit l'initiative d'émettre immédiatement un décret sommaire déterminant autour de chaque source autorisée un périmètre fixe, de un kilomètre de rayon, dans lequel ni sondages ni travaux souterrains ne pourraient être entrepris sans autorisation préalable. Sous quelle influence ? Ce point d'histoire législative n'est pas entièrement élucidé. Sans doute y contribuèrent les atteintes dont avaient été victimes plus ou moins récemment les sources de Vichy, et l'intervention personnelle de M. Prunelle, alors médecin inspecteur des eaux de Vichy, ancien maire de Lyon et ancien député, (qui avait été, d'ailleurs, l'instigateur de la pétition de 1844) auprès de son ami M. Arago, membre du Gouvernement provisoire. Toujours est-il que, le 8 mars 1848, fut rendu ce décret[2] : « Le gouvernement provisoire, sur le rapport du minis-

1. Rapport Lélut précité, D. 1856.4.85, S., *Lois annotées* de 1856, p. 92.
2. D. 1848.4.45, S., *Lois annotées* de 1848, p. 21.

tre provisoire de l'agriculture et du commerce, — Considérant que les sources d'eaux minérales constituent une richesse publique dont la conservation n'importe pas moins à l'humanité qu'à l'intérêt national, voulant prévenir les tentatives qui pourraient compromettre l'existence de ces établissements, attendu l'urgence, décrète :

« *Art.* 1er. — Aucun sondage, aucun travail souterrain ne pourront être pratiqués sans l'autorisation préalable du préfet du département dans un périmètre de 1.000 mètres au moins de rayon autour des sources minérales dont l'exploitation aura été régulièrement autorisée. — Cette autorisation ne sera délivrée que sur l'avis de l'ingénieur des mines du département et du médecin-inspecteur de l'établissement thermal ».

Aussi bref que rigoureux, il ne manqua pas de soulever des critiques et des protestations.

Les juristes, en particulier, estimèrent qu'en créant ainsi une véritable servitude sur les héritages situés dans la limite déterminée par lui, le gouvernement avait empiété sur le domaine du législateur, et ils se demandèrent si la modification très grave que le décret faisait subir aux droits des propriétaires voisins des établissements thermaux serait regardée comme légale et obligatoire par les tribunaux [1]. Elle le fut cependant, et la Cour de cassation elle-même la sanctionna [2].

II. — Toutefois, le décret ne devait pas tarder, à l'usage, à révéler ses imperfections. Ses dispositions apparurent vite ou excessives ou insuffisantes :

excessives, d'un côté, en ce qu'elles instituaient la servitude dont s'agit au profit de toutes les sources autorisées, dont beaucoup étaient de faible importance, pour lesquelles pareille faveur et dérogation au droit commun ne se justifiait pas ; et, d'un autre, en ce que le rayon de 1 kilomètre portait le plus souvent bien au-delà de ce qui serait nécessaire ;

1. Note au Dalloz sous Civ. 4 décembre 1849, précité.
2. Crim., 29 août 1856, D. 56.1.415, J.P. 57.664.

insuffisantes néanmoins, en ce que le périmètre de 1 kilomètre de rayon, quel qu'étendu qu'il fût, ne donnerait pas toujours la sécurité désirable[1], et aussi en ce qu'il pouvait se rencontrer des cas où la catégorie des travaux dénommés dans le décret, à l'égard desquels l'autorisation préalable devait être requise, aurait eu besoin d'être étendue.

On n'avait pas manqué d'observer qu'à Vichy plus spécialement, un périmètre de 1 kilomètre de rayon paraissait être notablement moindre qu'il ne l'eût fallu pour assurer toute la protection nécessaire, et, en outre, que le régime des sources minérales pouvait être affecté sérieusement par des travaux autres que les sondages et les excavations souterraines[2].

III. — Ces imperfections, ajoutées au caractère indiscutablement provisoire du décret, déterminèrent la section des travaux publics du Conseil d'Etat à soumettre au Corps législatif un quatrième projet, en vue d'une législation définitive, ayant pour objet de rectifier en ce qu'il avait d'excessif, et compléter en ce qu'il avait d'insuffisant, le décret en question. Ce projet, voté par 231 voix contre 6, devint la loi du 14 juillet 1856, complétée par un décret du 8 septembre de la même année, lui-même modifié par un décret du 30 avril 1930.

C'est à l'étude de cette loi fondamentale, toujours en vigueur, que nous arrivons.

L'exposé rapide des tentatives jurisprudentielles et légales antérieures à 1856 laisse apercevoir combien d'étapes ont été nécessaires pour établir des restrictions au droit de propriété, jusqu'alors intangible. Pour que l'absolutisme classique d'un tel droit pût être amoindri[3], il fallait que cette « richesse

1. V. Débats et observations ministérielles sous un arrêt du Conseil d'Etat du 13 décembre 1855, Leb. chr., 720 et la note.

2. Exposé des motifs, de loi de 1856.

3. Il l'a été aussi dans le pur droit privé, à raison de ses graves inconvénients, par la loi du 8 avril 1898 qui, modifiant profondément la règle du Code civil (Cf. le nouvel art. 643) décide que le propriétaire ne peut pas détourner les *eaux de source* alors que, dès la sortie du fonds où elles surgissent, elle forment un cours d'eau offrant « le caractère d'eaux publiques et courantes »; ainsi le droit

publique dont la conservation n'importe pas moins à l'humanité qu'à l'intérêt national », suivant la formule du décret de 1848, finît par revêtir juridiquement le caractère d' « intérêt public » ; il fallait ensuite que les atteintes portées, sous le couvert du droit de propriété, à cette « richesse publique », fussent devenues particulièrement graves ; il fallait enfin que ce péril éclatât dans une station thermale dont l'importance et la célébrité se trouvaient être universellement reconnues.

Tel fut le rôle de Vichy.

de propriété ne joue plus, abstraction faite de leur débit, que sur les sources captées antérieurement à 1898. Cf. PLANIOL-RIPERT-BOULANGER, *Tr. élém. de dr. civ.*, t. I, 1942, n° 3122, p. 1018. Le mouvement des idées sur la propriété et l'usage des eaux est, de part et d'autre, important à observer.

TITRE II

L'établissement du périmètre de protection

« *Art.* 1er. — Les sources d'eaux minérales peuvent être déclarées d'intérêt public, après enquête, par un décret impérial délibéré en Conseil d'Etat.

Art. 2. — Un périmètre de protection peut être assigné, par un décret rendu dans les formes établies en l'article précédent, à une source déclarée d'intérêt public... ».

En ces deux articles, constitutifs de la loi du 14 juillet 1856, est enfin consacré cet « intérêt public » devant lequel, s'il le faut, sera désormais incliné l'intérêt privé.

En effet, l'instauration d'un périmètre de protection va dépendre essentiellement de la constatation préalable et de l'affirmation solennelle de l'intérêt public : la restriction au droit de propriété que crée l'établissement d'un tel périmètre est si complètement sous la dépendance de l'intérêt public qu'elle n'existera jamais sans lui, tandis que lui-même pourra parfaitement exister sans elle.

Mais comment, en même temps, ne pas remarquer la prudence et la modération du législateur lorsqu'il écrit : « Les sources d'eaux minérales *peuvent* être déclarées d'intérêt public... Un périmètre de protection *peut* être assigné ... » ? C'est donc un caractère, non pas obligatoire, mais simplement

facultatif, qu'il entend donner à ces nouvelles prescriptions : elles ne constitueront pas des mesures générales s'appliquant sans distinction ni contrôle à toutes les sources d'eaux minérales, mais des mesures particulières aux seules sources qui en seront jugées dignes. Autant de précautions destinées à sauvegarder dans toute la mesure du possible ce droit de propriété auquel le législateur s'est décidé, comme à regret, à porter atteinte !

Puisque déclaration d'intérêt public et périmètre de protection sont choses distinctes, la première pouvant fort bien exister indépendamment du second et ayant des effets propres, leur étude séparée s'impose. Seules, les voies de recours, ouvertes contre l'une et l'autre, étant identiques, seront étudiées en bloc.

CHAPITRE PREMIER

LA DÉCLARATION D'INTÉRÊT PUBLIC

Bien que, depuis l'ordonnance de 1823, aucune source d'eau minérale ne puisse être exploitée commercialement sans une autorisation préalable, la source exploitée n'en reste pas moins dépourvue de toute surveillance et protection légale, sous le seul empire du droit commun, en dehors de la loi de 1856. Le bénéfice des avantages attachés à cette loi dépend de l'obtention d'une déclaration d'intérêt public, qui constitue comme un second degré dans la hiérarchie des eaux minérales.

C'est à dessein que le législateur a employé la formule de « déclaration *d'intérêt* public » et non pas celle « d'*utilité* publique ». Pourtant, dans tous les projets de loi antérieurs à 1856, et même dans les travaux préparatoires à cette loi, c'est le mot « utilité publique » qui revient constamment, sans doute parce que cette terminologie est d'un usage courant dans le langage juridique et aussi parce qu'elle semble exactement qualifier cette « ressource précieuse pour la santé publique »[1] qu'est une source d'eaux minérales. Il n'empêche que la commission chargée d'examiner le projet de loi de 1856 « n'a pas voulu adopter l'expression d'utilité publique qui pouvait entraîner des conséquences qu'elle n'eût pas admise », a dit M. Desmaroux de Gaulmin, membre de cette commission[2]. En définitive, le législateur de 1856 a renoncé à une terminologie usuelle pour y substituer une expression plus indéterminée « déclaration d'intérêt public ».

1. Loi du 14 juillet 1856. Exposé des motifs.
2. *Moniteur* du 24 mai 1856.

Les raisons qui l'y incitèrent sont doubles : les unes pratiques, les autres théoriques.

Pratiquement, le souci a été d'éviter une double et regrettable confusion, qui eût été susceptible d'entraîner des conséquences incompatibles avec le but poursuivi : — d'abord, une confusion comme l'a fait remarquer M. Lélut, rapporteur de la loi, entre deux actes très différents : la reconnaissance d'utilité publique d'une source d'eaux minérales et la déclaration d'utilité publique rendue à propos de certains travaux à exécuter dans l'intérêt général ; — ensuite et surtout, une confusion avec la loi sur l'expropriation du 3 mai 1841, les mots « utilité publique » pouvant entraîner des conséquences que la loi de 1856 n'admettait pas : « la substitution des mots « intérêt public » aux mots « utilité publique » a paru nécessaire parce qu'il ne s'agit pas d'appliquer la loi du 3 mai 1841 et d'arriver, du moins d'une manière générale et directe, à l'expropriation, soit des terrains où surgissent des eaux thermales, soit des terrains avoisinants »[1].

Théoriquement, la logique conseillait l'emploi d'une expression représentant l'idée maîtresse de la loi de 1856 : « *l'intérêt public* » s'opposant à l'intérêt privé.

Au demeurant, tandis que, d'habitude, la déclaration d'utilité publique est dirigée contre le propriétaire du terrain qui en est l'objet et aboutit à son expropriation, ici, la déclaration d'intérêt public aboutit au résultat inverse : favoriser le propriétaire des sources. De cette opposition la raison est que, au cas d'expropriation sous l'empire de la loi de 1841, les intérêts de l'Etat et du propriétaire sont divergents, tandis qu'au cas dont s'agit, sous l'égide de la loi de 1856, les intérêts de la société, autrement dit l'hygiène publique, et ceux du propriétaire de la source sont convergents. La situation est un peu comparable à celle qui, en matière de reconnaissance d'uti-

1. DUVERGIER, *Lois annotées*, 1856, p. 284.

lité publique, permet à des associations privées d'avoir, à raison des services qu'elles rendent à la société, plus de droits que n'en ont communément les autres organismes privés : la déclaration d'intérêt public permet, en effet, au propriétaire de la source d'acquérir des droits qu'il n'aurait pas s'il se référait à la législation de droit commun de la propriété. Les modalités et les conséquences ont été minutieusement et logiquement fixées ; il convient de les rappeler, avant d'en noter et afin d'en mieux suivre les applications successives au bassin de Vichy.

SECTION I

MODALITÉS DE LA DÉCLARATION D'INTÉRÊT PUBLIC

En exécution de l'article 19 de la loi du 14 juillet 1856, un décret du 8 septembre 1856 [1], portant règlement d'administration publique, a déterminé les formes et conditions de la déclaration. Ce décret est toujours en vigueur, sauf les modifications résultant de celui du 30 avril 1930 [2].

I. — *La réglementation générale.*

Une remarque préliminaire est importante : étant donné les conséquences si graves pour le droit de propriété entraînées par la déclaration d'intérêt public, le législateur n'a pas voulu prendre sur lui d'en faire bénéficier toutes les sources d'eaux minérales en général, et même privativement une source quelconque. C'est au propriétaire de la source, et à lui seul, qu'il appartient de solliciter ce privilège.

Le contraire a été soutenu au moins une fois [3] et l'avis formulé que les conseils généraux ou municipaux et les sim-

1. S., *Lois annotées*, 1856, p. 147 ; DELPECH, *Code administratif*, p. 186 ; D. 1856. 4.85.
2. DUVERGIER, p. 272 ; S., *Lois annotées*, 1930, p. 2662 ; D. 1930.4.158.
3. Note au Sirey, 1878.1.162 sous Cass. 30 janvier 1878.

ples particuliers pourraient demander la déclaration d'intérêt public (et même la fixation d'un périmètre de protection) si le propriétaire s'abstenait. Cette opinion était contraire à l'esprit et au texte de la loi. Où ces tiers puiseraient-ils ce droit ? Quel texte justifierait cette exception au principe que chacun est maître de sa propriété ? D'ailleurs, quel autre demandeur que le propriétaire pourrait donner avec précision les renseignements préalables prescrits par la loi ?[1].

1° *Demande en déclaration d'intérêt public.* — Elle émane du propriétaire de la source dont elle énonce les nom, prénoms et domicile. Elle doit être établie en double exemplaire, dont un sur papier timbré, et adressée au préfet du département. Elle peut être jointe à la demande d'autorisation fournie en exécution des dispositions de l'ordonnance du 18 juin 1823 modifiée par le décret du 30 avril 1930.

Si la source a été l'objet d'une autorisation antérieure audit décret, la demande de déclaration d'intérêt public est établie et instruite suivant les conditions particulières fixées par l'article 2 du décret dont s'agit : « La demande énonce les nom, prénoms et domicile du demandeur. Elle indique le nom de la source, lequel doit être un nom distinct et nouveau, pris en dehors de toute dénomination géographique ; la demande est accompagnée des pièces suivantes en double exemplaire : 1° d'un extrait de la carte au 1/80.000 et d'un plan précisant l'emplacement de la source ; 2° d'un état descriptif des travaux déjà exécutés et d'un devis des travaux de captage et d'aménagements projetés ; 3° d'un engagement de ne faire subir à l'eau, l'autorisation une fois accordée, aucune opération susceptible d'en altérer la nature ou la composition ».

Lorsque la source a été autorisée dans les conditions fixées par le décret susvisé, la demande de reconnaissance d'intérêt

1. Une circulaire ministérielle du 25 juillet 1895 a précisé que la demande « doit toujours être formée par les propriétaires de la source ou en leur nom et avec leur assentiment formel » (Min. de l'Intérieur, *Eaux minérales*, Recueil des textes officiels de 1781 à 1907, p. 109).

public indique la date de l'arrêté ministériel d'autorisation (D. 30 avril 1930, art. 1).

Dans tous les cas, la demande contient, en outre, des renseignements précis sur l'importance du débit journalier de la source, avec les variations qu'elle est susceptible d'éprouver suivant les saisons, en ce qui concerne son débit, sa température et sa teneur en germes, les propriétés spéciales des eaux, la consistance de l'établissement d'eaux minérales qu'elle alimente et le nombre des malades que cet établissement a reçus dans les trois dernières années (D. 30 avril 1930, art. 2).

Si les eaux ne sont pas administrées sur place et si elles sont seulement livrées à la consommation publique, la demande indique avec précision le procédé d'embouteillage et le nombre de bouteilles expédiées par l'exploitant de la source pendant les trois années précédentes (même art. 2). A la demande est joint un plan, en double expédition, à l'échelle de 10 millimètres par mètre, représentant l'établissement d'eaux minérales, et faisant connaître les dispositions des réservoirs, des salles de bains, de douches, d'inhalation et de tous appareils ou installations servant à l'administration des eaux, ainsi que les dispositions des différents aménagements, et constructions servant au fonctionnement de l'établissement, avec indications spéciales sur l'évacuation des matières et eaux usées.

Le demandeur y ajoute tous les renseignements propres à faire apprécier les services que l'établissement rend à la santé publique. Le préfet donne récépissé de la demande (même art. 2).

La demande peut comprendre plusieurs sources exploitées dans le même établissement, pourvu qu'elle contiennent les renseignements spéciaux à chacune de ces sources (D. 8 septembre 1856, art. 9).

2° *Publicité et instruction de la demande.* — *A.* Elle est, sur l'initiative du préfet, enregistrée sur un registre particulier et, dans les dix jours, affichée, pour la durée d'un mois, dans

la commune où est situé l'établissement, ainsi que dans les sous-préfectures du département, et insérée dans un journal de chacun de ces arrondissements, le tout aux frais du demandeur.

Elle est également publiée dans chacune de ces localités, au moins une fois pendant la durée des affiches, aux endroits voulus par la loi (D. 1856, art. 3 et 4). Pendant la durée de l'affichage, un registre est ouvert à la mairie de la commune et des sous-préfectures pour recevoir les observations et déclarations du public (art. 5).

L'article 6, paragraphe 2, du décret du 8 septembre 1856, modifié par celui du 11 avril 1888, portait : « Préalablement à la délibération de la commission, le préfet fait procéder à l'analyse des eaux ; il fait, en outre, vérifier par l'ingénieur des mines le débit journalier de la source ». Le décret du 30 avril 1930 l'a remplacé par un nouvel article 6, où cette analyse des eaux et cette vérification du débit journalier sont passées sous silence. A notre avis, il s'agit là d'une omission malencontreuse, et les anciennes prescriptions sont toujours en vigueur ; une preuve en est dans la réserve faite au dernier alinéa du nouvel art. 6 (qui autrement n'aurait pas de sens) de la transmission par le préfet au ministre « du rapport du service des mines ».

B. — Dans les deux mois qui suivent l'expiration du délai d'affichage, se réunit, à la préfecture, sous la présidence du préfet ou de son délégué, une commission composée de deux membres du conseil général, de l'ingénieur des mines, de l'inspecteur départemental d'hygiène, du directeur du bureau municipal d'hygiène et de deux médecins membres de la chambre d'industrie thermale désignés par les médecins exerçant dans la station. Dans les communes qui ne sont pas classées comme stations hydrominérales, les deux médecins membres de la commission sont désignés par le conseil départemental d'hy-

giène. Cette commision donne son avis sur le résultat de l'enquête et sur la demande en déclaration d'intérêt public.

Le préfet transmet, sans délai, au ministre chargé de l'hygiène la délibération de la commission avec son avis, en même temps que les pièces de l'enquête, le rapport du service des mines et les documents annexés à la demande (D. 1930, art. 6) [1].

Avis des organismes compétents. — Le conseil général des mines, l'institut d'hydrologie et de climatologie, le conseil supérieur d'hygiène [2], l'Académie de médecine et la commission permanente des stations hydrominérales et climatiques de France sont appelés à donner leur avis après avoir, s'ils le jugent utile, prescrit ou effectué eux-mêmes les compléments d'instructions et les vérifications nécessaires (D. 1930, art. 7) [3].

C. — Après que les documents ci-dessus spécifiés ont été soumis à la délibération du Conseil d'Etat, un décret du chef de l'Etat statue définitivement sur la demande (art. 1er L. 1856 et 7 D. 30 avril 1830). Il peut, bien entendu, mettre à la déclaration d'intérêt public telles conditions que la santé publique paraîtra devoir imposer, en particulier l'obligation d'accorder la gratuité aux indigents.

Le décret est publié au *Journal officiel* et, en outre [4], aux frais du demandeur, publié dans les journaux du département et affiché dans la commune où se trouve l'exploitation, ainsi qu'à la porte de l'établissement (D. 1930, art. 8).

1. Un renforcement intéressant à signaler de la technicité apparaît dans les modifications apportées par le décret de 1930 aux dispositions du décret de 1856, aux termes duquel la commission d'examen, présidée par le préfet, était seulement composée de deux membres du conseil général, de l'ingénieur des mines et du médecin inspecteur. En outre, depuis 1930, c'est au ministère de l'hygiène que les pièces sont transmises, et non plus, comme auparavant, au ministère du commerce ou de l'intérieur.

2. V.L. 15 février 1902 (mod. par LL. 25 novembre 1908 et 19 décembre 1921) art. 25, Delpech, *Code administratif*, p. 518.

3. Même remarque que ci-dessus, n. 1. Aux termes du décret de 1856, il n'y avait que deux organismes appelés à donner leur avis : le comité consultatif d'hygiène publique et le conseil général des mines.

4. Nous supposons que cette publicité complémentaire n'est exigée que pour le décret déclarant l'intérêt public et non pour le décret rejetant la demande.

La déclaration d'intérêt public porte en elle-même sa mesure : accordée à raison de l'importance de l'exploitation et des services d'une source, il va de soi que, si le débit de l'eau ou l'installation de l'établissement subit une modification, la déclaration pourra être retirée, de même que dans tous les cas où le propriétaire de la source s'affranchit des conditions ayant assorti le bénéfice de la protection accordée. En tous les cas, le retrait est soumis aux mêmes formalités que la déclaration.

II. — *Les applications aux sources du bassin de Vichy.*

Au lendemain du vote par le Corps législatif de la loi du 14 juillet 1856, et avant même la promulgation de cette loi, des instructions avaient été adressées au préfet de l'Allier[1] en vue de faire entreprendre immédiatement par l'ingénieur départemental des mines « une étude circonstanciée de la nature géologique des environs de Vichy et de leur hydrographie souterraine ». L'Etat prenait cette initiative en qualité de propriétaire des sources domaniales du bassin de Vichy.

Une conférence, à l'issue de laquelle un procès-verbal fut dressé, réunit à Vichy, le 1er septembre 1856, les ingénieurs François, Baudin et Pigeon. Ce dernier fut chargé de rédiger le rapport spécial à fournir à l'administration préfectorale. Un an s'écoula. Le 21 novembre 1857, le préfet, étonné du silence des ingénieurs, invita le service des mines de l'arrondissement minéralogique de Clermont-Ferrand à lui fournir d'urgence les pièces préparatoires de l'enquête à ouvrir, aux fins de déclaration d'intérêt public des sources de l'établissement thermal de Vichy et d'attribution d'un périmètre de protection à ces mêmes sources ; il ajoutait que, dans le cas où les ingénieurs manqueraient encore de données assez complè-

1. Circ. minist. du 11 juin 1856, dans les *Archives du sous-arrondissement minéralogique de Moulins.*

tes pour fixer les limites d'un périmètre de protection, il serait du moins fort essentiel de faire remplir sans retard les formalités tendant à la seule déclaration d'intérêt public.

Le 14 janvier 1858, l'ingénieur Pigeon fournissait le rapport préparatoire et la carte géologique de l'Allier nécessaires à la constitution d'une partie du dossier réclamé par la préfecture. Le rapport, essentiellement descriptif, faisait connaître la consistance de l'établissement thermal, le nombre des buveurs de l'année 1857, des bains et douches donnés, des baignoires, des bouteilles d'eaux minérales expédiées, la consistance des neuf sources de l'Etat, le caractère commun et distinctif de leur composition, les circonstances de l'émergence et le rendement de ces sources. Un projet de périmètre de protection le complétait.

Le 31 mars 1858, le préfet de l'Allier, par un avis au public, publié et affiché conformément au décret du 8 septembre 1856, annonçait qu'une enquête serait ouverte, pendant un mois, en vue de faire déclarer d'intérêt public les sources minérales dépendant de l'établissement thermal de Vichy et fixer un périmètre de protection autour de ces sources appartenant à l'Etat.

Le 7 octobre 1859, l'ingénieur des mines de Gouvenain, faisant son rapport des résultats de cette enquête et de l'avis de la commission réunie le 6 janvier 1859 à la préfecture de l'Allier, écrivait : « Les sources de Vichy, si renommées par leurs vertus curatives, richesse incalculable du pays qui les possède, méritent donc à tous égards et en première ligne une déclaration d'intérêt public, sorte de sanction qui, devant le jugement de tous, ne devient plus qu'une simple formalité. La question du périmètre de protection est beaucoup plus délicate... ; l'enquête ne l'a nullement éclairée... ».

Le 6 octobre 1860, un dernier rapport de MM. Julien, directeur du commerce extérieur, et de Boureuille, conseiller d'Etat, secrétaire général du ministère de l'agriculture, du commerce

et des travaux publics, concluait : « Les sources de Vichy constituent une station thermale de premier ordre, et il y a lieu de les déclarer d'intérêt public. La disposition souterraine des sources de Vichy rend cette mesure indispensable. Déjà, à diverses reprises, des tentatives ont été faites pour en détourner le cours, et c'est même en vue de ces tentatives qu'a été étudiée spécialement la nouvelle législation de 1856. Là, en effet, à raison du mode de gisement des eaux, ces forages exécutés à une distance même assez grande des sources pourraient leur causer un dommage incalculable... Nulle part le périmètre de protection ne peut être plus nécessaire qu'à Vichy. Le tracé de ce périmètre est à l'étude et l'administration presse la conclusion de ce travail ; mais, en attendant, il faut se hâter de prononcer, le plus tôt possible, la déclaration d'intérêt public, pour que les sources se trouvent placées sous la protection de l'article 6 de la loi ».

Dans ces conditions, intervint — seulement à la date du 23 janvier 1861 — un décret déclarant d'intérêt public les sources minérales de la *Grande Grille*, du *Puits Carré* (aujourd'hui *Chomel*), de *Lucas*, du *Parc*, de *l'Hôpital*, des *Anciens Célestins*, des *Nouveaux Célestins*, des *Dames*, d'*Hauterive*. Il en constitua le régime jusqu'en 1873.

Certes, depuis l'affaire Brosson, aucune tentative de fouilles n'avait eu lieu à Vichy, au voisinage des sources de l'Etat ; le fait doit être attribué, non à un défaut d'esprit de spéculation chez les habitants, mais seulement à une ignorance de leur droit et à la croyance, chez presque tous, d'une défense formelle résultant, soit du décret du gouvernement provisoire du 8 mars 1848, cependant abrogé par la loi de 1856, soit de l'existence d'un périmètre de protection. M. Léon Millet, avoué à Cusset, possesseur aux *Célestins* d'un terrain voisin des sources domaniales, démêla facilement le véritable état de droit, et il jugea, comme homme de loi, que, les sources de l'Etat étant seulement déclarées d'intérêt public, il était

loisible de pratiquer dans leur voisinage une recherche en forme de fouilles à ciel ouvert, les sondages ou travaux souterrains étant seuls susceptibles d'interdiction. C'est ce qu'il fit en octobre et novembre 1873, en se plaçant à soixante mètres environ des *Anciens Célestins*. Vers la même époque, M. Pierre Dubois, ancien huissier, clerc chez un autre avoué à Cusset, pratiqua une recherche du même genre, sur le bord de la route de Nîmes dans le sol d'un ancien café voisin de l'enclos des *Célestins*, mais à plus de 150 mètres des sources de ce nom.

La Compagnie fermière de l'établissement thermal de Vichy dénonça, selon son devoir, ces faits au ministre compétent, qui prescrivit, en conséquence, au préfet de l'Allier de faire constater par le service des mines la nature et l'importance des fouilles Millet et Dubois et de formuler ensuite des propositions sur les mesures à prendre pour la conservation des sources de l'Etat. Les résultats des observations et des jaugeages de la source des *Anciens Célestins* n° 2 parurent constituer une présomption de nuisance suffisante pour que la continuation des recherches Millet et Dubois pût être interdite par arrêté préfectoral du 21 novembre 1873. Trois mois plus tard, le 27 février 1874, le préfet de l'Allier introduisait une demande tendant, d'une part, à faire déclarer d'intérêt public la « *nouvelle source des Célestins* n° 2 » et la « source des *anciens Célestins* n° 2 », et, d'autre part, à faire assigner un périmètre de protection au groupe des sources de Vichy proprement dites, à la « source *Mesdames* » et à la « source d'*Hauterive* », toutes appartenant à l'Etat. Dès le 3 décembre 1873 (aussitôt après l'arrêté de suspension des travaux), M. de Gouvenain, ingénieur des mines, avait déposé son rapport sur le projet d'enquête relatif à cette déclaration d'intérêt public et à la fixation de ce périmètre de protection.

Le 17 mai 1874, un décret déclarait d'intérêt public la nouvelle source des *Célestins* n° 2 (au milieu de la grotte)

aménagée en 1870 et la source des *Anciens Célestins* n° 2 découverte en 1870, en même temps qu'il établissait, pour la première fois, un périmètre de protection autour du groupe des sources de Vichy.

Par décret du 4 août 1929, la source *Boussange*, à Bellerive sur Allier, les sources des *Lys* et *Cornélie*, commune d'Abrest, et la source *Hauterive* n° 2, commune d'Hauterive, toutes sources domaniales, ont été, elles aussi, déclarées d'intérêt public. Le lecteur verra plus loin que le périmètre de protection assigné à ces sources par décret du 17 avril 1930 ne s'est pas borné à les englober, mais a étendu son effet à toutes les autres sources domaniales d'intérêt public du bassin de Vichy, de telle sorte que ce périmètre de 1930 n'est, en fait, qu'une extension, motivée par la déclaration d'intérêt public de 1929, de l'ancien périmètre de protection de 1874, tel qu'il a été lui-même étendu à plusieurs reprises, en 1895, 1901 et 1907. Un dernier décret du 3 juillet 1934 a déclaré d'intérêt public la source du *Dôme*, commune d'Abrest, voisine des sources *Lys* et *Cornélie*.

En résumé, ont fait, seules [1], l'objet d'une déclaration d'intérêt public, dans le bassin de Vichy, les sources domaniales suivantes :

Sur la rive droite de l'Allier : *Célestins*, *Hôpital*, *Parc*, *Chomel*, *Grande-Grille*, *Lucas*, *Mesdames* ;

Sur la rive gauche : l'ancienne source d'*Hauterive Etat* (disparue depuis 1910), *Hauterive* n° 2, *Dôme*, *Cornélie*, *Lys* et *Boussange* [2].

Ce sont ces sources, et elles seules, qui peuvent se prévaloir de la qualité de sources déclarées d'intérêt public pour revendiquer les prérogatives inhérentes à ce titre ; mais, seules, également, elles assument les obligations qui en dérivent.

1. Cpr. un *Diagramme de la progression des sources diverses successivement créées en dehors du périmètre de protection des sources de Vichy*, communiqué au Conseil d'Etat en 1901, et cité dans un article JACQUET et WILM, *Rev. gén. d'admin.*, 1901, t. II, p. 395 et suiv.

2. Il convient, toutefois, de signaler qu'en dehors des sources domaniales sus-désignées une seule source privée, la source *Elisabeth* à Cusset, a bénéficié, par un décret du 3 janvier 1879, de la déclaration d'intérêt public.

SECTION II

CONSEQUENCES DE LA DECLARATION D'INTERET PUBLIC

La conséquence importante et générale de la déclaration d'intérêt public est évidemment la faculté conférée *ipso facto* au propriétaire de la source qui en devient bénéficiaire d'obtenir l'assignation d'un périmètre de protection.

Souligner le caractère facultatif de cette conséquence générale, c'est dire en même temps que la déclaration d'intérêt public peut parfaitement exister seule, assortie d'effets propres.

I. — *Droit de faire suspendre sondages ou travaux souterrains préjudiciables entrepris par les voisins.*

Lorsque des sondages ou des travaux souterrains sont entrepris dans le voisinage d'une source déclarée d'intérêt public, le propriétaire de la source est en « droit d'obtenir la suspension des travaux, si ces derniers sont jugés de nature à altérer ou diminuer la source » (art. 5 et 6 L. 1856) ; mais ce droit de suspension ne s'exerce pas arbitrairement et il est d'autant plus sérieusement réglementé qu'aucun périmètre de protection n'existe encore.

A. *Instruction de la demande.* — La demande du propriétaire de la source déclarée d'intérêt public est adressée au préfet, qui commet immédiatement un ingénieur des mines pour constater si les travaux ont pour résultat de préjudicier à la source (art. 16 D. 8 septembre 1856).

L'ingénieur se transporte sur les lieux et, en présence des parties intéressées ou elles dûment appelées[1], procède aux opérations de jaugeage et à toutes autres qu'il juge utiles pour établir l'influence des travaux incriminés sur le régime de la

1. Deux arrêts du Conseil d'Etat des 3 juillet et 7 août 1874, *Millet* et *Larbaud*, (Leb. chr., p. 628 et 823 ; D. 75.3.75) ont annulé des arrêtés d'interdiction, parce que l'auteur des travaux n'avait pas été appelé aux opérations de jaugeage.

source, son débit et la composition de ses eaux. Il dresse un procès-verbal, qui est signé de lui et des parties comparantes, et sur lequel celles-ci peuvent faire consigner leurs observations. C'est au vu du procès-verbal à lui transmis, avec l'avis de l'ingénieur, que le préfet ordonne provisoirement la suspension des travaux, s'il les juge *de nature à altérer ou diminuer la source* (D. 8 septembre 1856, art. 17).

B. *Demande en fixation de périmètre.* — Elle doit être formée le plus vite possible par le propriétaire qui a obtenu un arrêté de suspension. Si, dans les six mois, un périmètre n'a pas été fixé, englobant les travaux suspendus, l'interdiction sera levée de plein droit et les sondages pourront être poursuivis (L. 14 juillet 1856, art. 5).

Au cas où, malgré les diligences du demandeur, il n'aurait pas encore été statué dans les six mois et où la reprise des travaux mettrait la source en danger, le préfet pourrait prendre un nouvel arrêté en observant les mêmes prescriptions que la première fois. Les rédacteurs de l'article 5 de la loi de 1856 ont voulu seulement que le demandeur ne laissât pas traîner la procédure pour profiter abusivement d'une interdiction qui doit être provisoire.

En tout cas, le voisin qui, à l'expiration du délai, sachant que la demande de périmètre est soumise au Conseil d'Etat, reprendrait les travaux et tarirait la source, devrait être considéré comme ayant agi dans l'intention de nuire [1] et serait tenu de dommages-intérêts pour le préjudice causé. Le tribunal civil ou le juge des référés pourrait interdire les travaux.

C. *Travaux prohibés et suspendus.* — Ce sont, en l'absence de périmètre de protection, les *sondages* et les *travaux souterrains* (art. 5 et 6 de la loi du 14 juillet 1856). Par contre, les travaux faits à ciel ouvert, même dans le but de rechercher des sources, quelle que soit leur largeur, ne peuvent être

1. Cf. sur la faute d'intention, l'abus de droit et l'action volontairement nocive à autrui, la note JOSSERAND, s. Amiens, 7 février 1912, D. 13.2.177

interdits, si le propriétaire n'a pris l'initiative et la précaution de demander un périmètre de protection.

L'arrêté préfectoral peut porter, non seulement sur des sondages en cours et qu'il interrompt, mais *a fortiori* sur un sondage qui a, du premier coup, altéré la source d'intérêt public. Le préfet prend alors toutes les mesures provisoires nécessaires pour conjurer momentanément l'effet nocif des travaux.

Le propriétaire qui a réussi dans sa demande en suspension des travaux risque de se heurter à la résistance de l'auteur desdits travaux. Celui-ci est passible, s'il ne se soumet pas à l'arrêté préfectoral, d'une amende de 50 à 500 francs [1], et le tribunal correctionnel devra ordonner la destruction des travaux faits depuis l'arrêté d'interdiction [2].

II. — *Devoirs afférents à l'exécution des travaux d'entretien de la source.*

L'Etat s'est réservé de surveiller plus étroitement la façon dont le propriétaire d'une source déclarée d'intérêt public dirige ces travaux. Aussi, pour opérer validement sur son propre terrain des travaux de captage et d'aménagement nécessaires à la conservation, à la conduite et à la distribution de sa source, doit-il déposer à la préfecture les plans des travaux projetés. Si, dans le délai d'un mois, le préfet déclare s'opposer aux travaux, il ne pourra être passé outre, à moins d'une autorisation ministérielle. En tout cas, si, dans les trois mois suivants, l'opposition du préfet n'est pas maintenue par une décision de l'administration supérieure, le propriétaire reprendra sa liberté et pourra exécuter ses travaux comme bon lui semblera (art. 8 L. 1856). La disposition n'a pas, dans la loi, de sanction pénale.

Pour tous les travaux non spécifiés à l'article 8, le propriétaire conserve son entière liberté.

1. Art. 13 L. 14 juillet 1856.
2. V. Cass. crim., 27 décembre 1889, *Bull. crim.*

III. — *Expropriation des sources d'intérêt public.*

La sollicitude légitime de l'Etat pour les sources d'intérêt public, et quant à leur usage, explique cette atteinte à la propriété.

Si l'une d'elles est exploitée d'une manière qui en compromet la conservation, ou si l'exploitation ne satisfait pas aux besoins de la santé publique[1], l'expropriation de la source et de ses dépendances nécessaires à l'exploitation peut être autorisée par décret, dans les formes de la loi du 3 mai 1841 modifiée par le D.-L. du 8 août 1935, complété lui-même par le D.-L. du 30 octobre[2] (art. 12 L. 1856).

Ainsi la déclaration d'intérêt public n'est-elle accordée qu'à bon escient. De minutieuses formalités sont nécessaires pour l'obtenir et, même une fois obtenue, elle ne l'est pas à titre définitif. Ce sont autant de garanties destinées à maintenir l'équilibre entre intérêt public et intérêt privé.

1. Dans la discussion de la loi au Corps législatif (*Moniteur* du 24 mai 1856, p. 565), un député M. Aymé ayant demandé ce qu'il fallait entendre par ces mots : « si l'exploitation ne satisfait pas aux besoins de la santé publique », le rapporteur Lélut répondit : « S'il y a un article dans la loi qui soit nécessaire, c'est évidemment l'article 12. En présence du privilège accordé aux propriétaires des sources d'eaux thermales, il faut des garanties contre la possibilité d'une mauvaise gestion de leur part ; leurs obligations, en ce qui concerne les besoins de la santé publique, sont déterminées par une ordonnance du 18 juin 1823, dans laquelle sont énumérées les conditions de l'exploitation des eaux. Si le propriétaire ne les aménage pas convenablement, s'il n'a pas le nombre nécessaire de baignoires, de piscines, il tombera sous l'application de l'art. 12 ».

2. Delpech, *Code administratif*, p. 1445, 1475.

CHAPITRE II

LA FIXATION DU PÉRIMÈTRE DE PROTECTION

C'est le point crucial du sujet : si elle est sous la dépendance de l'intérêt public préalablement déclaré, la fixation du périmètre de protection n'en constitue pas moins, à elle seule, l'atteinte au droit de propriété devant laquelle hésita si longtemps le législateur.

Décider que, dans un rayon déterminé, les propriétaires des terrains voisins de celui dépendant d'une source minérale déclarée d'intérêt public ne pourront faire dans leur propriété ni sondage ni travail souterrain et donner, au contraire, au propriétaire de cette source le droit d'exécuter, sur les terrains voisins appartenant à autrui, tous les travaux de captage et d'aménagement nécessaires pour les besoins de ladite source, sont des mesures trop graves, manifestement contraires aux dispositions des articles 544 et 552 du Code civil, pour pouvoir être appliquées sans discernement ni circonspection. L'intérêt public en déterminera et légitimera l'application ; encore faut-il que cette application ne soit pas automatique et forcée, mais expressément sollicitée par le propriétaire de la source déclarée d'intérêt public et d'une nécessité démontrée et reconnue. A ces conditions seulement interviendra la fixation du périmètre de protection, avec toutes ses conséquences.

SECTION I

MODALITÉS DE FIXATION DU PÉRIMÈTRE

La procédure est sensiblement la même que celle de la déclaration d'intérêt public (*supra*, p. 39) ; elle exige toutefois des justifications complémentaires.

I. — *La réglementation générale.*

1° Demande de fixation.

La fixation d'un périmètre peut être demandée en même temps que la déclaration d'intérêt public ou postérieurement [1]. Inutile d'ajouter qu'elle ne peut l'être antérieurement. Si elle est faite en même temps, il suffit de joindre aux pièces qui doivent accompagner la demande en déclaration d'intérêt public : 1° un mémoire justificatif ; 2° un plan à l'échelle d'un millimètre par mètre représentant les terrains à comprendre dans le périmètre et sur lequel sont indiqués l'allure présumée de la source et son point d'émergence.

Il peut être statué sur les deux demandes au vu d'une seule et même instruction ; mais la demande de périmètre devra avoir été publiée et affichée dans les communes sur lesquelles le périmètre doit s'étendre et où des registres d'enquête auront été ouverts (art. 10 et 12 D. 1856).

La demande en fixation de périmètre faite postérieurement à la déclaration d'intérêt public doit être formée et instruite d'après les règles tracées pour la demande en déclaration d'intérêt public, en fournissant les documents exigés pour la fixation de périmètre. Est-ce à dire que tous les renseignements déjà fournis pour la demande en déclaration d'intérêt public devront être fournis à nouveau ? La pratique de l'administra-

1. En fait, la plupart du temps — c'est ce qui s'est passé à Vichy — la fixation du périmètre sera demandée, instruite et décrétée postérieurement à la déclaration d'intérêt public. Le service des mines donne sa préférence à cette procédure.

tion répond négativement : à quoi bon de nouveaux détails sur la valeur de l'eau, l'importance de l'établissement..., un plan des salles de bains, douches, etc...?

Il n'y a plus à revenir sur les raisons ayant valu à l'exploitation la déclaration d'intérêt public ; il reste seulement à examiner le point de savoir si un périmètre est nécessaire pour assurer la protection dont le principe a été posé par la déclaration d'intérêt public, si des travaux dans un certain rayon peuvent compromettre la source. L'article 10 du décret du 8 septembre 1856 ne dit pas que toutes les formalités de la demande en déclaration d'intérêt public devront être renouvelées ; il porte seulement que la demande devra être fournie et instruite *d'après les règles* tracées au titre précédent. C'est là une indication d'un caractère général, qui ne peut justifier la répétition de formalités devenues inutiles.

Ces règles comportent une demande, accompagnée du mémoire justificatif et du plan des terrains à comprendre dans le périmètre, adressée au préfet ; la publication de la demande, dans les dix jours, et son affichage, pendant un mois, dans chacune des communes sur le territoire desquelles s'étend le périmètre demandé ; l'ouverture de registres d'enquête dans ces communes ; un avis demandé à une commission spéciale composée comme il est dit en l'article 6 modifié par le décret du 30 avril 1930 ; la transmission de toutes les pièces justificatives au ministre, et la délibération du décret statuant sur la demande en Conseil d'Etat, après avis des organismes compétents désignés en l'article 7 du décret de 1930.

L'article 10 n'a pas voulu dire autre chose et l'administration n'est pas tenue d'observer à peine de nullité les autres prescriptions de détail.

2° Modification du périmètre.

A. Le propriétaire de la source peut avoir intérêt à demander l'*extension* du périmètre déjà fixé, et même être obligé de

la requérir dans un certain délai, s'il a, usant du même droit que le propriétaire d'une source sans périmètre, fait interdire, par le préfet, des travaux menaçants.

Les formalités requises pour la demande de fixation doivent être observées pour la demande d'extension (art. 2 § 2 L. 1856 et art. 13 du décret).

B. L'exposé des motifs de la loi et le rapport de M. Lélut prévoient aussi le cas de *restriction* du périmètre : « Le périmètre peut être modifié, dit l'art. 2 § 2, de la loi, si de nouvelles circonstances en font reconnaître la nécessité ». Et l'art. 13 du décret d'ajouter : « Les demandes en modification de périmètre sont formées et instruites comme les demandes en première fixation ».

Par qui cette demande sera-t-elle faite ? D'après l'exposé des motifs, l'administration paraît habilitée à restreindre directement le périmètre lorsqu'il englobe des terrains pouvant être retranchés sans inconvénient. Qu'un décret puisse, en effet, restreindre le périmètre comme il pourrait rapporter la déclaration d'intérêt public, — si les conditions de débit et d'exploitation de la source étaient modifiées, — il ne semble faire aucun doute. Hormis ce cas, la restriction du périmètre ne pourra être demandée par aucun autre intéressé que le propriétaire de la source : c'est la conséquence logique du principe que ni la déclaration d'intérêt public ni la fixation d'un périmètre ne peuvent être *demandées* par un tiers.

II. — *Les applications aux sources du bassin de Vichy.*

Retracer l'historique du périmètre de protection dans le bassin de Vichy est occasion de refaire, en partie, les étapes ci-dessus décrites touchant la déclaration d'intérêt public dans ses applications aux mêmes sources, à compter des sondages du sieur Brosson et du vote subséquent de la loi du 14 juillet 1856.

Au lendemain du vote et avant même la promulgation de la loi, les instructions qui furent adressées par le pouvoir central au préfet de l'Allier, aux fins d'« une étude circonstanciée de la nature géologique des environs de Vichy et de leur hydrographie souterraine »[1], tendaient surtout à l'établissement d'un périmètre de protection, la déclaration d'intérêt public ne souffrant pas de difficultés.

Voici, d'ailleurs, en quels termes le ministre écrivait au préfet :

« ... Des sondages, qui seraient placés sur la direction des filets aquifères, pourraient porter un dommage considérable aux établissements thermaux de Vichy et compromettre même, pour toujours, leur existence, en détournant, en plus ou moins grande quantité, les sources qui les alimentent. Il sera donc nécessaire de fixer, autour de ces sources, un périmètre de protection tel qu'il puisse comprendre l'*ensemble du bassin thermal*... La loi, sur l'aménagement et la conservation des sources d'eaux minérales, qui vient d'être votée par le Corps législatif et qui ne tardera pas à être promulguée, permettra de prendre, à cet égard, toutes les dispositions jugées indispensables. Il convient de s'occuper, dès aujourd'hui, de réunir tous les éléments propres à déterminer le nouveau périmètre de protection que réclame la situation des importants établissements de Vichy ».

Le procès-verbal rédigé à l'issue de la conférence entre ingénieurs des mines, le 1er septembre 1856[2], révèle chez ceux-ci le sens ou les appréhensions des difficultés rencontrées en leur mission. Un an plus tard aucun rapport n'était encore établi ; d'où le rappel lancé par le préfet de l'Allier, signalé au chapitre précédent.

De fait, le 14 janvier 1858, l'ingénieur des mines Pigeon

1. Circ. minist. du 11 juin 1856, aux Archives du sous-arrondissement minéralogique de Moulins. — V. Antonin MALLAT, *Histoire des eaux minérales de Vichy*, 1915, t. II, p. 753 et suiv.
2. *Ibid.*, p. 757 et suiv.

fournissait son rapport préparatoire avec la carte géologique de l'Allier. Au sujet du périmètre de protection étaient émises les considérations suivantes : « Il n'est pas d'eaux minérales pour lesquelles l'application de l'article 2 de la loi du 14 juillet 1856 soit plus spécialement utile que pour les eaux que l'Etat possède à Vichy. Ces sources, en effet, sortent au jour à travers des couches de formation tertiaire de stratification horizontale dans lesquelles les eaux minérales, à leur émergence des roches ignées inférieures, se répandent en nappes plus ou moins étendues. Aussi n'est-il pas de sondage, à Vichy même ou dans les environs immédiats, qui n'ait rencontré de l'eau minérale ». Et plus loin : « ... La loi de 1856 est sagement intervenue en donnant au gouvernement la faculté de déterminer, autour de chaque source minérale, tel périmètre de protection qui paraîtrait nécessaire. L'intérêt de la conservation des sources de Vichy est, d'ailleurs, tel qu'il ne faut pas craindre, dans ce but, d'exagérer le périmètre de protection ».

De ce point de vue, M. Pigeon traçait dans leurs grandes lignes les limites du périmètre préconisé : « Sur la rive droite de l'Allier, à l'est de Cusset, l'on a une limite naturelle, déterminée par les roches primitives et ignées, granites, porphyres, et par les terrains de transitions métamorphosés. Au nord de Vichy et sur la rive gauche de l'Allier, les terrains tertiaires s'étendent à de grandes distances, leur profondeur est encore inconnue, et l'on est obligé de procéder d'une manière un peu arbitraire. Il est cependant essentiel qu'à l'aval de Vichy, où jaillissent les sources principales du bassin et à l'amont d'Hauterive et de Saint-Yorre, où jaillissent des sources abondantes, la vallée de l'Allier soit, jusqu'à une certaine distance, comprise dans le périmètre de protection ». Il proposait, en outre, reprenant une vue consignée dans le procès-verbal de la conférence du 1er septembre 1856, de fixer à 150 mètres, pour chaque source, le rayon dans lequel, par application du paragraphe 2 de l'article 3 de la loi du 14 juil-

let 1856, aucun travail d'excavation ou de fouille à ciel ouvert ne pourrait être entrepris sans déclaration préalable[1].

A la suite de ce rapport, l'enquête prescrite par la loi était ouverte le 31 mars 1858, en vue d'arriver à la déclaration d'intérêt public des sources minérales dépendant de l'établissement thermal de Vichy et à la fixation d'un périmètre de protection autour de ces sources domaniales. Il a été dit déjà (p. 45) que le rapport sur le résultat de cette enquête et sur l'avis de la commission fut établi, le 7 octobre 1859, par M. l'ingénieur des mines de Gouvenain. Ce qui n'a pas encore été dit et ce qu'il paraît opportun de souligner en cette place avec force, c'est, plus encore que la science, la véritable prescience dont fit preuve cet ingénieur.

Ayant indiqué que, pour des sources aussi renommées que celles de Vichy, la déclaration d'intérêt public ne pouvait être qu'une simple formalité, M. de Gouvenain ajoutait : « La question du périmètre de protection est beaucoup plus délicate et, comme on l'a vu, l'enquête ne l'a nullement éclairée. Faut-déterminer un périmètre collectif ou protéger chaque source isolément ? Les données que l'on possède sur le bassin de Vichy établissent avec certitude que l'eau minérale se répand, au sortir des roches ignées, dans les couches de formation tertiaire qui les recouvrent et forment des nappes d'où l'eau jaillit, soit par les fentes naturelles du terrain, soit par des forages. Dans de telles conditions, les sources forment nécessairement un ou plusieurs groupes dans lesquels le régime de chacune d'elles est intimement lié aux circonstances physiques susceptibles d'influencer la nappe souterraine correspondante. Il en résulte que c'est l'ensemble du bassin thermal, et non chaque source prise isolément, qu'il faut protéger... ». Et il terminait : « Des années se sont écoulées et, faute de

1. La loi de 1856 a fait une distinction entre les travaux souterrains et les travaux à ciel ouvert : seuls les premiers sont toujours interdits dans le périmètre de protection ; pour que les seconds le soient aussi, — ils peuvent l'être exceptionnellement, — il faut une interdiction spéciale expresse dans le décret de fixation dudit périmètre de protection.

moyens suffisants mis à la disposition des ingénieurs, il n'a malheureusement été fait ni études dans le sens très large tracé par l'administration, ni même dans celui beaucoup plus restreint posé par les ingénieurs, de sorte que la question du périmètre de protection de Vichy reste aussi neuve qu'elle l'était en 1856 »[1].

En ce domaine, comme en toutes les économies, spirituelles ou matérielles, lorsque ne se dégage pas tout de suite une idée ou une opération organisatrice, vitale au sens de Claude Bernard, la conquête qui doit en être entreprise est longue et pénible. Avant de fouler le grand chemin et d'arriver au but, nombreuses sont les étapes. L'étude des périmètres successifs du bassin de Vichy en apporte le témoignage indiscutable.

1° Projet de périmètre de 1859.

S'inspirant de son opinion sur la genèse des eaux minérales du bassin de Vichy et aussi des termes mêmes de l'avant-projet Pigeon du 14 janvier 1858, M. de Gouvenain proposait de créer, autour des sources domaniales de Vichy, une zone de protection de 13.538 hectares, limitée :

1° A l'*Est* : par une ligne droite partant du point d'intersection de la route de Saint-Gérand-le-Puy avec le ruisseau du Mourgon et suivant cette route jusqu'à sa jonction avec la route de Lapalisse à Cusset. Cette ligne suivrait ensuite cette dernière route jusqu'à sa rencontre avec le ruisseau du Jolan et elle se prolongerait de là, en ligne droite, jusqu'au clocher du village de Mariol ;

2° Au *Sud-Ouest* : par une ligne droite allant du clocher de Mariol au clocher du village de Brugheas ;

3° A l'*Ouest* : par une ligne droite allant de ce dernier point au clocher du village de Vendat ;

4° Au *Nord* : par une ligne droite allant de ce dernier point à la rencontre du ruisseau le Mourgon avec la route de Saint-Gérand-le-Puy à Cusset, point de départ[2].

1. A. Mallat, *op. cit.*, p. 763 et suiv.
2. V. la planche p. 60 *bis*.

Le projet de périmètre de protection de 1859
TW - 25.399

Un nouveau rapport de l'ingénieur en chef des mines Baudin, en date du 24 décembre 1859, conclut, à l'homologation de ce périmètre.

La hardiesse du projet de M. de Gouvenain effraya quelque peu le gouvernement. Le dossier était, d'ailleurs, incomplet : il y manquait, entre autres pièces importantes et exigées par le décret du 8 septembre 1856, le plan à l'échelle de 1/1000 des surfaces comprises dans le périmètre demandé, qui, au cas présent et pour la solution proposée, aurait eu une surface d'environ 18 mètres de long sur 12 de large, ou 216 mètres carrés, représentant environ 300 feuilles grand format ; le grief fut saisi et le caractère indécis, peut-être à dessein, des limites du périmètre indiqué par l'ingénieur en chef Baudin servit de prétexte pour laisser à l'étude la question du périmètre de protection et limiter le décret impérial à la déclaration d'intérêt public des sources domaniales.

C'est ainsi qu'intervint le décret ci-dessus (p. 46) signalé du 23 janvier 1861. Et les choses restèrent en l'état jusqu'en 1873.

2° Premier périmètre (1874)

Les nouvelles fouilles entreprises, à cette époque, dans le voisinage des sources des Célestins, par MM. Millet et Dubois [1], réveillèrent la torpeur des pouvoirs publics. A la suite de l'arrêté préfectoral suspendant les travaux, l'ingénieur des mines M. de Gouvenain déposa, le 3 décembre 1873, un rapport sur le projet d'enquête en vue d'arriver enfin à la fixation d'un périmètre de protection.

Ce document se rapprochait par bien des points de celui de 1859 : « Le périmètre primitivement proposé, d'une étendue de près de 14.000 hectares, — y était-il rappelé — avait pour but d'embrasser, à la fois, tout le bassin thermal et de coïncider, à l'Est, avec la limite des terrains primitifs ; mais son immense surface en rendrait l'adoption difficile... ». Ces mots

1. V. p. 47.

marquent un mouvement de recul du rapporteur et le désir d'éviter le même échec qu'en 1859. D'où cette suite : «... Pour tourner, par un précédent, la difficulté résultant de l'extrême indétermination du problème actuel, on avait pensé à faire revivre purement et simplement, pour Vichy, le décret du gouvernement provisoire du 8 mars 1848. Mais il résulterait de cet état de choses, outre l'inconvénient d'un trop grand nombre de périmètres, de véritables difficultés pour le tracé des courbes sur le terrain en cas de contestation. Restant dans le même ordre d'idées, nous avons, alors, définitivement adopté pour l'ensemble des sources de Vichy[1] un périmètre polygonal unique, mais tel que chaque source se trouve à une distance minima de mille mètres de chacun de ses côtes. Un périmètre spécial serait établi respectivement autour de chacune des sources de Mesdames et d'Hauterive, et, comme elles ont une moindre importance, le rayon pourrait en être réduit de moitié. Cette façon de procéder est évidemment très arbitraire ; mais les données manquent de la façon la plus absolue pour une solution plus rationnelle, et, d'autre part, le *statu quo* offrirait véritablement le plus grand danger pour les intérêts de l'Etat ». Sur quoi, et finalement, M. de Gouvenain proposait la création de trois périmètres de protection : le principal, englobant le groupe des sources situées sur la commune de Vichy ; un deuxième pour la source Mesdames, située sur la commune de Cusset ; le dernier, pour la source d'Hauterive, située sur la commune du même nom et il concluait en ces termes : « (Ces périmètres) remplissent les conditions de distance ci-dessus et ils portent exclusivement sur les terrains bas des vallées de l'Allier et du Sichon ; en outre, ils font partie de l'immense surface affichée lors de la première instruction et formant les limites du plan, de sorte qu'ils peuvent être

1. Il faut ainsi comprendre les mots de M. de Gouvenain « ensemble des sources de Vichy » : le groupe des sources de Vichy proprement dit, situées dans cette ville, à l'exclusion de la source *Mesdames* située à Cusset et de la source d'Hauterive.

décrétés sans autre formalité et sans aucune espèce de retard ».

Le rapport fut approuvé par la commission d'enquête, puis par le comité consultatif d'hygiène publique et le conseil général des mines. Le décret du 17 mai 1874 l'homologua purement et simplement, établissant ainsi, non un seul, mais trois périmètres de protection autour des sources domaniales du bassin de Vichy : l'un, pour le groupe des sources de Vichy proprement dit, de 688 hectares, s'étendant sur le territoire des communes de Vichy, de Cusset, d'Abrest et de Vesse (aujourd'hui Bellerive), délimité au plan annexé au rapport par les lettres A, B, C, D, E ; l'autre, pour la source *Mesdames*, de Cusset, de 110 hectares, délimité audit plan par les lettres F,G,H,I,K ; le dernier, pour la source d'*Hauterive*, de 122 hectares, s'étendant sur le territoire des communes d'Hauterive, d'Abrest et de Saint-Yorre délimité par les lettres M, N, L, P [1].

La superficie globale couverte par les trois périmètres n'était donc que de 920 hectares. On était loin des 14.000 hectares environ préconisés tout au début par M. Gouvenain. Ce régime dura une vingtaine d'années.

3° Deuxième périmètre (1895)

Une société anonyme s'était constituée en 1894 sous le nom de Société générale d'eaux minérales naturelles du bassin de Vichy et du centre de la France et avait acheté des époux Duranton-Cassard une bande de terrain de 2.868 m² 42 située le long de la voie ferrée Vichy à Saint-Germain-des-Fossés, immédiatement à gauche du pont qui permet au chemin vicinal ordinaire n° 10 de Vichy à Creuzier-le-Vieux de traverser cette ligne de chemin de fer. En janvier 1895, elle installait sur ce terrain une machine à vapeur avec tout un matériel de sondage et commençait immédiatement, en dehors, mais presque sur la limite Nord, du périmètre de pro-

1. V. la planche p. 64 *bis*.

tection de 1874, des travaux de recherche d'eau minérale. Signalé par la Compagnie fermière de l'établissement thermal comme pouvant être dangereux pour le régime des sources domaniales de Vichy, ce sondage fut suspendu par arrêté préfectoral du 11 février 1895, alors qu'il avait atteint seulement la profondeur de vingt quatre mètres. En même temps, une demande en extension des périmètres de protection de 1874 était déposée par le préfet de l'Allier. Elle devait, après l'accomplissement des formalités voulues par la loi de 1856, et plus spécialement sur le rapport favorable de l'ingénieur des mines Laurans, aboutir au décret du 8 août 1895. Celui-ci prescrivit l'extension des deux périmètres de 1874 pour la protection des sources de Vichy et de Cusset, mais, contrairement aux conclusions de l'ingénieur-rapporteur, ne toucha pas au périmètre de la source d'*Hauterive*. Le périmètre du groupe des sources de Vichy était porté de 688 à 1.347 hectares, soit doublé, allongé sur le territoire des communes de Vichy, Cusset, Creuzier-le-Vieux, Charmeil, Vesse (Bellerive) et Abrest, et représenté au plan annexé sous les lettres A, S, R, C, V, U ; celui de la source Mesdames, à Cusset, était porté de 110 à 188 hectares et figurait au plan sous les lettre R,F,H,G,T.[1] La superficie totale englobée par les trois périmètres de protection était passée de 920 hectares à 1.657 hectares. C'était une extension dont les évènements allaient vite démontrer l'insuffisance.

4° Troisième périmètre (1901)

Dès 1898, un riche négociant en velours de Saint-Etienne, M. David, captait dans la commune d'Abrest, sur la rive gauche de l'Allier, à la limite sud-ouest et en dehors du périmètre de protection, la belle source du Dôme thermal (61°) dont l'exploitation fut autorisée par arrêté ministériel du 6 septembre 1899. En 1900, il fit exécuter deux nouveaux sondages,

1. V. la planche p. 64 *ter*.

Les périmètres de protection du 17 mai 1871
TW - 25.400

Les périmètres de protection du 8 août 1895
TW - 25.401

l'un très voisin de cette source du *Dôme*, l'autre sur le sommet de la colline qui domine le domaine de la Goutte ; tous deux rencontrèrent respectivement la nappe hydrominérale et donnèrent lieu à l'émission de deux nouvelles sources minérales chaudes : la source du *Lys* (58°) et la source *Cornélie* (45°).

Presque aussitôt après le jaillissement de ces sources, le 6 décembre 1900, le *Puits Carré* (aujourd'hui *Chomel*), la *Grande-Grille*, l'*Hôpital* et *Lucas* éprouvèrent certains accidents fort inquiétants : leur limpidité habituelle disparut tout à coup et un très léger louche troubla le cristal de leur eau. Cette fâcheuse constatation formulée par le service des mines, le préfet de l'Allier enjoignit, par arrêté du 26 janvier 1901, à M. David de suspendre immédiatement ses travaux.

Dès le mois de novembre précédent, le principe d'une nouvelle extension des périmètres de protection des sources domaniales de Vichy avait été envisagé à la suite d'une proposition de M. Ch. Fère, alors directeur de la Compagnie fermière de l'établissement thermal ; admis par l'administration supérieure, il donna naissance à un projet préparé de telle sorte que le préfet de l'Allier put déposer la demande d'extension légitimée par les sondages David, le 25 janvier 1901, la veille du jour où il suspendait les sondages. La demande fut soumis à l'enquête ; M. d'Anglès d'Auriac, ingénieur ordinaire des mines à Moulins, fournit, à la date du 11 mai 1901, un rapport qui, à l'époque, fit un assez grand bruit ; l'ingénieur en chef Genreau contesta les théories scientifiques de son ingénieur ordinaire ; l'inspecteur général Delafond s'éleva à son tour contre les assertions de l'ingénieur en chef.

Entrer dans le détail de ces controverses techniques dépasse nos possibilités ; du moins est-il loisible et nécessaire de dire que le rapport de M. d'Anglès d'Auriac concluait à l'établissement d'un périmètre unique englobant une superficie de 4.970 hectares, tout en regrettant, pour des motifs qui auraient

remis en question l'indépendance, si souvent discutée, des sources du bassin de Saint-Yorre, que le périmètre proposé n'ait pas été étendu davantage vers le Sud.

Un décret du 23 juillet 1901, sanctionnant ce rapport, accorda l'extension sollicitée et remplaça les périmètres de protection de 1874 et de 1895 par un nouveau périmètre, unique, s'appliquant à chacune des sources du bassin de Vichy déclarées d'intérêt public et englobant, suivant la proposition du rapporteur, une étendue approximative de 4.970 hectares sur les communes de Vichy, Cusset, Creuzier-le-Vieux, Charmeil, Vesse (Bellerive), Brugheas, Hauterive, Saint-Yorre, Abrest et le Vernet[1].

5° Quatrième périmètre (1907)

Le 10 juillet 1906, M. d'Haine, sous-ingénieur à la Compagnie fermière de l'établissement thermal de Vichy, avisait M. Macaux, ingénieur ordinaire des mines à Moulins, que M. Planchin, entrepreneur de sondages à Vichy — celui-là même qui avait mené à bien, en 1901, le forage et le captage de la source Boussange ou du Pont du Champ de Cornes à Bellerive sur Allier — faisait une installation pour un sondage à grand diamètre dans cette dernière commune, à l'ouest et à environ 300 mètres du périmètre de 1901, à proximité du lieu dit « le Moulin Mazan », en un point bas de la vallée du ruisseau le Sarmon, affluent gauche de l'Allier.

Dans le même temps, M. Fère, alors administrateur délégué de la Compagnie fermière, signalait cette situation au préfet de l'Allier, qui prescrivait aussitôt au service des mines de prendre toutes précautions utiles en vue de protéger, contre cette nouvelle attaque, les sources domaniales de Vichy.

Le 19 août 1906, un arrêté préfectoral du 17 était notifié à M. Planchin lui enjoignant de suspendre immédiatement son travail de sondage, dont la profondeur atteignait déjà 86 m. 08.

1. V. la planche p. 66 *bis*.

Le périmètre de protection du 23 juillet 1901
TW - 25.402

Le 19 octobre, le préfet déposait une demande tendant à obtenir une nouvelle extension du périmètre de protection. L'ingénieur Macaux, chargé du rapport, arrêta le plan des fractures alimentant les nappes hydrominérales du bassin de Vichy et conclut à une large extension du périmètre de protection.

Un décret du 14 février 1907 consacra cette extension : la limite, au nord, atteignait le clocher de Saint-Rémy-en-Rollat ; englobant une superficie de 10.600 hectares, elle s'étendait sur les communes de Vichy, Cusset, Creuzier-le-Vieux, Creuzier-le-Neuf, Saint-Germain-des-Fossés, Saint-Rémy-en-Rollat, Vendat, Charmeil, Espinasse-Vozelle, Serbannes, Bellerive, Brugheas, Hauterive, Saint-Yorre, Abrest et le Vernet[1].

Dans son projet de 1859, l'ingénieur des mines de Gouvenain avait proposé, en même temps que seraient déclarées d'intérêt public les sources minérales de Vichy, de les doter d'un vaste périmètre comprenant tout le bassin hydrominéral dont cette ville était vraisemblablement le centre et qui s'étendait sur 13.800 hectares. « Il semble, dit M. Macaux dans son rapport de 1906, que M. de Gouvenain ait fait preuve, en indiquant ces limites, d'une singulière clairvoyance, attendu que, cinquante ans plus tard, ce sont encore des limites analogues qui sont demandées, sauf qu'elles vont moins loin vers le sud ». Dans sa remarquable *Histoire des eaux minérales de Vichy*, M. Antonin Mallat concluait à son tour : « Ne sera-t-on pas forcé, dans un jour prochain, de recourir, une fois encore, à une nouvelle extension de ce périmètre de protection des sources domaniales de Vichy vers le sud, de façon à y englober, comme le désirait M. de Gouvenain, la région de Saint-Yorre dans l'Allier et celles aussi de Saint-Priest Bramefant et de Saint-Sylvestre, dans le Puy de Dôme ? ».

1. V. la planche p. 68 *bis*.

6° Cinquième périmètre (1930)

C'est seulement le 17 avril 1930 qu'un décret vint apporter au projet de Gouvenain la consécration éclatante que l'historien Mallat faisait présager. Toutes les prévisions étaient même dépassées, la superficie couverte par le nouveau périmètre de protection atteignant 15.600 hectares environ.

Selon le plan annexé au décret, ce périmètre, toujours en vigueur. est limité :

Au *Nord-Est*, par une ligne droite joignant le point H, clocher de Saint-Rémy-en-Rollat, au point F, intersection de l'accotement Est de la route nationale n° 106 et de l'accotement Nord du chemin G.C. n° 25 de Cusset à Châtelmontagne ;

A l'*Est*, par des lignes droites joignant : le point F, ci-dessus défini, au point E, clocher de l'église du Vernet ; puis le point E ci-dessus défini, aux sommets D et C définis par le décret du 14 février 1907, instituant la dernière extension du périmètre (sensiblement à l'intersection de l'accotement Est du talus de la voie ferrée de Vichy à Darsac avec la limite des communes de Saint-Yorre et d'Abrest) ; enfin le point C au point M, intersection de l'accotement Est de la route nationale n° 106 de Moulins à Nimes et de l'accotement Nord du chemin vicinal ordinaire n° 7 de la commune de Mariol (I.G. n° 160) ;

Au *Sud*, par une ligne droite joignant le sommet M ci-dessus défini au point L, clocher de Saint-Priest-Bramefant ;

Au *Sud-Ouest*, par une ligne droite joignant le sommet L ci-dessus défini au point K, intersection des deux chemins vicinaux n° 1, 2 et n° 10 (accotement sud-ouest) au lieu dit « les Maussangs » commune de Brugheas ;

A l'*Ouest*, par les droites K J et J I joignant le point K, ci-dessus défini au point J, point kilométrique n° 12 de la route nationale n° 9 bis de Vichy à Gannat, puis au point I, point de concours des limites des trois communes de Vendat, de Saint-Pont et d'Espinasse-Vozelle ;

Au *Nord-Ouest*, par la droite JH joignant le point I, ci-

Le périmètre de protection du 14 février 1907
TW - 25.403

dessus défini au point H, point de départ (les points H, F, E, D, C, K, J, I, coïncidant avec les sommets du périmètre précédent des sources domaniales de Vichy, tels qu'ils ont été définis au décret du 14 février 1907) [1].

Lesdites limites englobent, de la sorte, une région de 15.600 hectares s'étendant sur les communes de Vichy, Cusset, Creuzier-le-Vieux, Creuzier-le-Neuf, Saint-Germain-des-Fossés, Saint-Rémy-en-Rollat, Vendat, Charmeil, Espinasse-Vozelle, Serbannes, Bellerive, Brugheas, Hauterive, Abrest, le Vernet, Saint-Yorre, Mariol (département de l'Allier), Saint-Sylvestre-Pragoulin et Saint-Priest-Bramefant (département du Puy-de-Dôme).

En terminant cet historique des applications dans le bassin de Vichy de la législation sur le périmètre de protection des eaux minérales, il est opportun de remarquer à combien de tâtonnements elles ont donné lieu et avec quelle prudence elles ont été faites. Un bref résumé, mieux que tout commentaire, illustrera cette observation :

1856 : la loi est votée, il y a urgence à l'appliquer.

1859 : l'établissement du rapport a demandé trois ans ; M. de Gouvenain estime nécessaire un périmètre de 14.000 hectares.

1861 : un décret déclare d'intérêt public les sources domaniales de Vichy. Il est muet quant au périmètre de protection.

1874 : le décret si attendu, provoqué en fait par les fouilles Millet et Dubois de 1873, institue, au lieu du périmètre préconisé de 14.000 hectares, trois périmètres distincts, couvrant ensemble 920 hectares.

1895 : un décret d'extension du périmètre porte la superficie à 1657 hectares, à la suite du sondage de la Société générale d'eaux minérales.

1901 : un nouveau décret d'extension, provoqué par les captage et forage David, augmente le périmètre à 4.970 hectares.

1. V. la planche p. 70 *bis*.

1907 : un troisième décret d'extension, à la suite des sondages Planchin, fixe la superficie du périmètre à 10.600 hectares.

1930 : la consécration du projet de Gouvenain est fait acquis ; le projet en est même dépassé, puisque le nouveau périmètre s'étend sur 15.600 hectares [1].

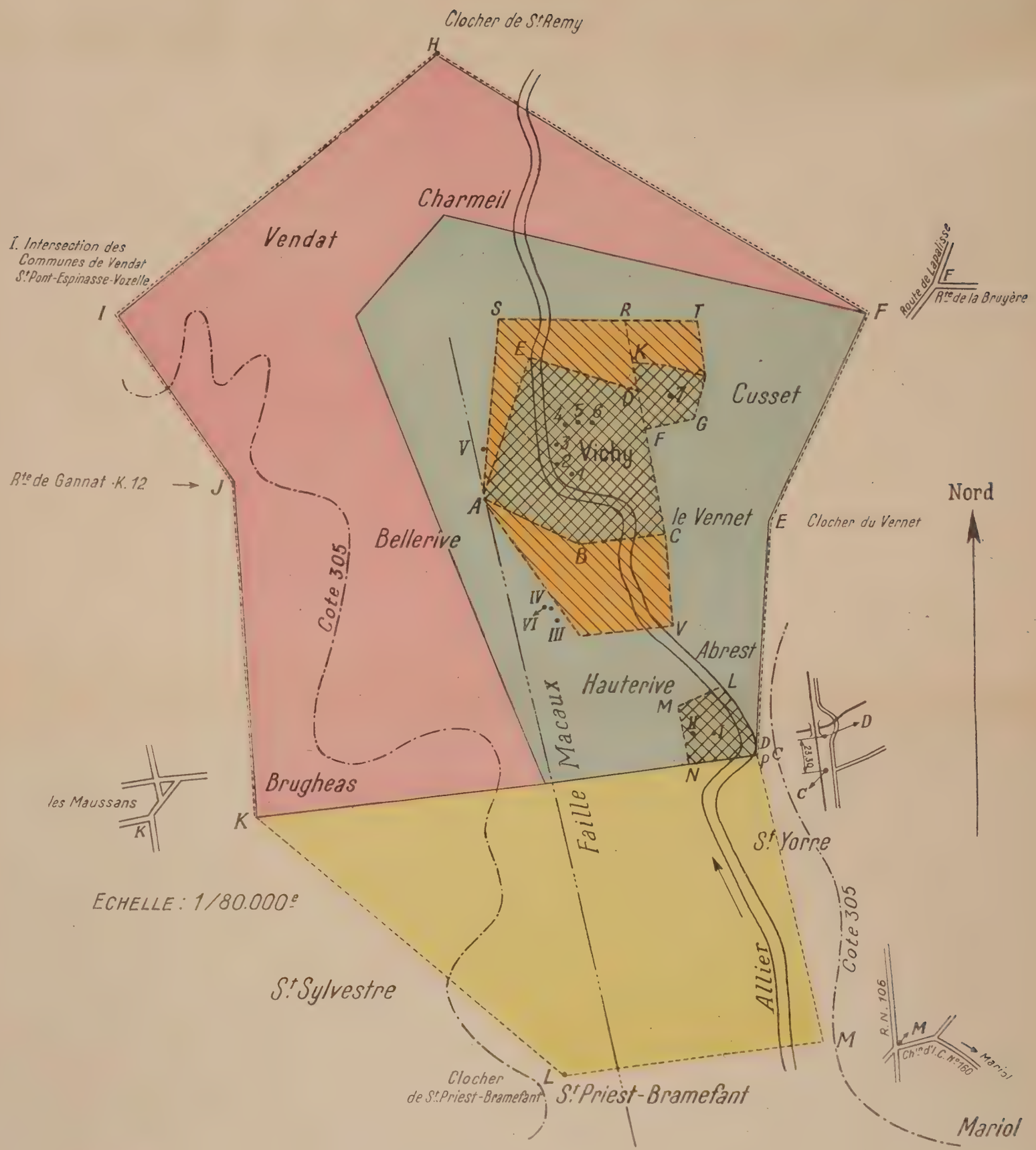
Bref, il a fallu plus de 70 ans pour établir, autour des sources de Vichy, le périmètre de protection qui s'imposait au lendemain de la loi de 1856. Le fait peut paraître surprenant. A la réflexion, cette circonspection n'est-elle pas, tout simplement, le reflet et le prolongement de celle du législateur, lorsqu'il s'est agi, pour lui, de toucher au droit de propriété, ce droit « inviolable et sacré »? Somme toute, la pratique a fait siens les scrupules de la théorie.

Mais alors, dira-t-on, c'était oublier que ces scrupules doctrinaux s'évanouirent en 1856, avec la consécration solennelle et combien laborieuse de cette grande notion d'intérêt public ? Cette consécration n'avait-elle pas, en même temps, prescrit et légitimé les atteintes nécessaires qu'allait avoir à souffrir l'intérêt privé ? Dans ces conditions, la loi aurait dû, semble-t-il, être appliquée sans crainte ni faiblesse et, dès 1856, Vichy être doté du périmètre actuel, conformément aux conclusions du rapporteur de Gouvenain.

Eh bien, non ! On n'a pas voulu faire d'une loi défensive un instrument de combat. Si légitimée fût-elle par l'intérêt public, une atteinte trop grave et spontanée à l'intérêt privé a fait reculer les hommes chargés d'appliquer la loi de 1856 : ils ont préféré procéder par étapes, au fur et à mesure des circonstances. Ce sont les atteintes renouvelées et successives portées par l'intérêt privé à l'intérêt public qui déterminèrent ce dernier à passer à la contre-offensive pour regagner, si l'on peut dire, le terrain perdu. En définitive, l'application de la loi est devenue une mesure de légitime défense. Et, si la doctrine a forgé une arme telle que le périmètre de protection, la pra-

1. V. le plan récapitulatif, p. 70 *ter*.

Le périmètre de protection du 17 avril 1930
TW - 25.404



	Périmetre de 1874
	Extension de 1895
	- - 1901
	- - 1907
	- - 1930

RIVE DROITE Sources domaniales déclarées d'Intérêt Public	
1	Célestins
2	Hôpital
3	Parc
4	Chomel
5	Grande-Grille
6	Lucas
7	Mesdames

RIVE GAUCHE Sources domaniales déclarées d'Intérêt Public	
I	Ancienne Source d'Hauterive Etat (disparue depuis 1910)
II	Hauterive N°2
III	Cornélie
IV	Lys
V	Boussange
VI	Dôme

TW 25.405

PLAN RÉCAPITULATIF
des périmètres de protection successifs

tique, elle, a estimé n'avoir le droit de la mettre au service de l'intérêt public qu'en présence même et dans la mesure du péril encouru.

Oserons-nous l'en blâmer ?

SECTION II

CONSÉQUENCES DE LA FIXATION DU PÉRIMÈTRE SERVITUDES ET INDEMNITÉS. — EXPROPRIATION ÉVENTUELLE

M. Lélut, en son rapport de la loi de 1856, avait expressément annoncé que « la loi devait, en quelque sorte, être purement défensive et conservatrice des sources déclarées d'intérêt public » et présenté la pensée de la commission chargée du rapport comme ayant été « de n'imposer à la propriété privée que les sacrifices indispensables à la protection des sources dont la conservation importe à la santé publique »[1].

Les conséquences attachées par la loi de 1856 à la fixation du périmètre sont le reflet de cette préoccupation, qu'il s'agisse, soit des servitudes découlant de l'établissement du périmètre, soit des indemnités pouvant être entraînées par l'existence de ces servitudes, soit de l'éventualité très spéciale d'une expropriation.

§ 1er. — Servitudes.

De la fixation du périmètre de protection résultent essentiellement et en tout premier lieu, à la charge des propriétaires de terrains plus ou moins voisins des sources minérales d'intérêt public, une interdiction et une obligation : d'une part, l'interdiction de faire, dans leur propre terrain, les fouilles et travaux ci-après désignés et, d'autre part, l'obligation de supporter, au contraire, les travaux de captage et d'aménagement nécessaires aux besoins desdites sources.

1. D. 1856.4.85 et suiv., r. 40 et 48.

Edictées par la loi de 1856, il est incontestable qu'aux termes de l'article 637 du Code civil ces « charges imposées sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire » constituent des « servitudes légales d'intérêt public ».

Il va de soi que les propriétés grevées les premières de telles servitudes sont celles situées à l'intérieur du périmètre de protection ; il arrive aussi qu'en soient affectées, du moins partiellement, certaines propriétés se trouvant en dehors de ce périmètre.

I. — *Propriétés comprises dans le périmètre de protection.*

Toutes ces propriétés sont grevées de deux servitudes : *non fodiendi* (fouilles et travaux souterrains) et *in patiendo* (travaux de captage et d'aménagement nécessaires aux besoins des sources).

1° Servitude « non fodiendi ».

L'interdiction de pratiquer des fouilles comporte deux phases et joue à deux points de vue : nécessité, soit d'autorisation, soit de déclaration, préalablement à l'exécution des travaux ; possibilité de suspension des travaux même régulièrement entrepris.

A. Nécessité d'autorisation ou de déclaration préalable.

Selon l'article 3 de la loi du 14 juillet 1856, « Aucun sondage, aucun travail souterrain ne peuvent être pratiqués dans le périmètre de protection d'une source minérale déclarée d'intérêt public, sans autorisation préalable. — A l'égard des fouilles, tranchées pour extraction de matériaux ou pour tout autre objet, fondation de maisons, caves, ou autres travaux à ciel ouvert, le décret qui fixe le périmètre de protection peut, exceptionnellement, imposer aux propriétaires l'obligation de faire, au moins un mois à l'avance, une déclaration au préfet, qui en délivre récépissé ». La loi distingue, de la sorte, entre travaux

souterrains proprement dits et travaux à ciel ouvert, et prescrit respectivement des formalités particulières, autorisation pour les premiers, déclaration pour les seconds.

a) *Autorisation préalable.* — Les travaux interdits dans le périmètre de protection, sauf autorisation ministérielle préalable, sont tous les *sondages* et tous les *travaux souterrains*, autrement dit ceux dont le but ou le résultat possible est de détourner la source de son cours ou de son point d'émergence, et, plus généralement, qui sont susceptibles de l'altérer ou de la diminuer[1]. A exécuter à l'intérieur du périmètre de protection, ils sont, *a priori*, considérés comme nuisibles, donc formellement interdits, alors même que leur nuisance ne serait pas constatée : véritable cas de présomption légale, que rien ne saurait éluder[2].

Ils ne peuvent validement être entrepris sans une autorisation préalable. En vue de celle-ci, il faut adresser au préfet du département une demande sur timbre, énonçant les nom, profession et domicile du demandeur, accompagnée et d'un plan indiquant les dispositions des ouvrages projetés et d'un mémoire explicatif des conditions dans lesquelles ils doivent s'exécuter (art. 14 D. 1856). Le préfet soumet la demande à l'ingénieur des mines, pour rapport et avis ; il entend le propriétaire de la source ou l'exploitant, si le propriétaire n'ex-

1. Le législateur proscrit tout sondage, parce que, quel que soit le diamètre du trou de sonde, on n'est pas certain de le pouvoir boucher entièrement avec du béton, à raison des cavités fréquentes qui se forment le long du sondage ; — tous travaux souterrains, parce que, pratiqués à une certaine distance de la surface, dans la masse du roc vif, ils ébranlent les couches du terrain et provoquent des fissures prolongées (Exposé des motifs de la loi de 1856, n. 6).

2. Une autorisation préalable est également exigée, depuis une législation récente (D.L. 8 août 1935, DELPECH, *Code administratif*, p. 1441), pour l'exécution de tout puits ou sondage de plus de 80 m. de profondeur, dans les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, « en raison, dit le décret, de l'intérêt public qui s'attache à la conservation et à l'utilisation rationnelle des ressources en eaux souterraines ». La protection législative, en matière d'eaux et de sources, n'a donc rien perdu de sa vigilance et, loin de se limiter au seul domaine des eaux minérales, s'étend à présent aux eaux souterraines, quelles qu'elles soient. La notion singulièrement dynamique d'intérêt public, si laborieusement dégagée en 1856, gagne peu à peu du terrain et élargit progressivement son champ d'action.

ploite pas lui-même ; il donne son avis motivé et le transmet, avec toutes les pièces du dossier, au ministre chargé de l'hygiène. Le ministre statue, après avis de l'institut d'hydrologie et de climatologie, du conseil supérieur d'hygiène publique de France et du conseil général des mines, auxquels il est loisible de prescrire ou d'effectuer toutes les mesures d'instruction complémentaires jugées utiles (nouv. art. 15 D. 1930) [1].

Quand les travaux prévus par l'art. 3, paragr. 1, de la loi de 1856, sont pratiqués sans autorisation, l'auteur des travaux est passible de la peine de 50 à 500 francs d'amende prévus par l'art. 13 de ladite loi. Ainsi en a décidé un arrêt du Conseil d'Etat du 14 janvier 1876, annulant pour excès de pouvoir un arrêté du préfet de l'Allier du 16 juillet 1874, qui avait interdit de continuer des travaux entrepris à l'intérieur du périmètre de protection : « Considérant que si l'exécution, par le sieur Millet, de travaux pratiqués sans autorisation ni déclaration préalable constituait une contravention prévue et punie par l'art. 13 de la loi du 14 juillet 1856, c'était à l'autorité judiciaire qu'il appartenait de la réprimer, en appliquant l'amende prévue par ledit article de loi et en statuant sur telles conséquences que de droit ; mais qu'en prescrivant la discontinuation des travaux, le préfet de l'Allier a excédé la limite de ses pouvoirs... » [2].

C'est justement préciser qu'au cas de travaux entrepris par un particulier dans des conditions illicites, le préfet ne saurait en interdire la continuation sans que l'autorité compétente ait statué sur la contravention. Il y a là une hypothèse de question préjudicielle, consistant à savoir s'il existe ou non une

1. L'ancien article 15 du décret de 1856 n'obligeait le ministre à statuer que sur le seul avis du conseil général des mines ; la technicité des avis a été davantage recherchée.

Par contre, aux termes du décret de 1856, le préfet devait prendre avis de l'ingénieur des mines et du « médecin inspecteur », et ce à peine d'annulation pour vice de forme de l'arrêté ministériel (C.E., 11 février 1898, *Dupuy*, D. 1899.3.55). Depuis 1883, ce dernier emploi, n'étant plus rétribué, a fini par disparaître. On s'explique ainsi qu'il n'en soit plus question dans le décret de 1930.

2. Cons. d'Et., 14 janvier 1876, *Millet*, Leb. chr., p. 44, D. 1876.3.67, S. 78.2.31.

infraction que les tribunaux auraient à juger au préalable et qui tiendrait en suspens toute décision du préfet.

Il va sans dire que celui qui exécuterait ces travaux sans autorisation serait passible, indépendamment de la pénalité, de dommages-intérêts vis-à-vis du propriétaire de la source, lequel pourrait demander aussi aux tribunaux ordinaires une contrainte.

b) *Déclaration préalable.* — Dans son souci de « n'imposer à la propriété privée que les sacrifices indispensables à la protection des sources »[1], le législateur de 1856 n'a pas entendu défendre tous travaux à un propriétaire d'un fonds sis dans le périmètre, lorsque ceux-ci ne sont pas dangereux pour l'existence de la source : il en est ainsi, habituellement, des *fouilles* ou *tranchées* ayant pour but déterminé l'extraction de matériaux ou tout autre objet entrant dans le même ordre d'idées, *fondations de maison, caves,* ou autres *travaux à ciel ouvert,* qui, exécutés dans un but avéré, certain, utile au propriétaire du fonds, ne doivent pas être confondus avec les travaux souterrains dont parle le paragraphe 1er de l'article 3.

Il peut, néanmoins, se faire qu'en certains cas ces travaux à ciel ouvert présentent un danger pour les sources minérales. Aussi le décret qui fixe le périmètre de protection peut-il, exceptionnellement, obliger les propriétaires qui veulent effectuer ces travaux à faire, au moins un mois à l'avance, une déclaration au préfet tenu d'en délivrer récépissé. Ce n'est pas d'une autorisation à obtenir qu'il s'agit, mais d'une simple formalité à remplir par les propriétaires afin d'éveiller l'attention de l'administration. De cette façon, comme le dit M. Lélut dans son rapport au Corps législatif, est « heureusement conciliée la protection due aux sources déclarées d'intérêt public avec les droits les plus nécessaires et les plus usuels de la propriété privée ».

Passé le délai d'un mois, les travaux peuvent être commen-

1. Rapport Lélut, n° 48.

cés. L'inobservation de la formalité de la déclaration préalable un mois à l'avance n'a d'autre sanction que l'amende de 50 à 500 francs prévue par l'article 13 de la loi de 1856.

Les travaux indûment exécutés pourront être interdits si leur résultat constaté était d'altérer ou diminuer la source, tout comme il en est, du reste, pour ceux régulièrement entrepris. Cependant, comme l'interdiction ne pourra, dans les deux hypothèses, être prononcée qu'après constatation du préjudice causé, il faut reconnaître que la déclaration préalable est une formalité bien inutile.

Il n'empêche qu'aux termes du décret du 17 mai 1874, établissant, pour la première fois, un périmètre de protection, subdivisé en trois zones, autour des sources domaniales du bassin de Vichy, il a été fait application de cette disposition exceptionnelle, en forme d'un article 4 ainsi conçu : « Le paragraphe 2 de l'article 3 de la loi du 14 juillet 1856 est déclaré applicable aux terrains compris dans le périmètre des sources de Vichy proprement dites, à l'exception de la région située sur la rive droite du Sichon et d'une bande de 250 m. de large longeant intérieurement la limite Est G H du périmètre de protection ». Pareillement, dans les décrets postérieurs de 1895, 1901, 1907 et 1930 d'extension de périmètre, il a été stipulé que le même texte demeurerait applicable aux seuls terrains désignés à l'article 4 précité du décret du 17 mai 1874.

c) *Travaux entrepris avant ou après la fixation du périmètre.* — La loi ne fait, quant à l'accomplissement des formalités préalables aux travaux, aucune différenciation formelle. Pour les nouveaux, aucune difficulté : il est bien évident qu'ils ne pourront être commencés avant que n'aient été remplies les formalités en question ; au contraire, dans le silence de la loi, des controverses n'ont pas manqué de s'élever relativement à des travaux antérieurement entrepris et qu'il s'agissait de continuer ou de reprendre.

La jurisprudence, appelée à statuer, a conclu à la nécessité

inéluctable —eu égard à l'intérêt public — des formalités légales (autorisation ou déclaration, suivant la nature des travaux). Sur rejet d'une demande en autorisation de continuation de travaux souterrains, le sieur Dubois, propriétaire à Vichy, forma un recours pour excès de pouvoir, reprochant au ministre de n'avoir pas préalablement rempli les formalités prescrites par les articles 16 et 17 du décret du 8 septembre 1856 et donc, par une instruction régulière et contradictoire, fait constater que les travaux avaient pour résultat d'altérer ou de diminuer les sources de l'Etat. Il se fondait sur ce que la continuation des travaux entrepris avant la création du périmètre devait être assimilée aux travaux énoncés à l'article 4 de la loi du 14 juillet 1856. Le Conseil d'Etat [1] rejeta ses prétentions, en déclarant l'article 4 inapplicable en l'espèce et donc écartant, en règle, toute distinction entre « travaux nouveaux et ceux qui ne seraient que la continuation des travaux entrepris avant l'établissement du périmètre de protection », les uns comme les autres étant soumis à l'article 3 de la loi de 1856 et, comme tels, soustraits à l'application des formalités prétendûment omises par le ministre.

En 1880, la Cour de cassation se prononça dans le même sens [2]. Dubois, non découragé par le refus d'autorisation que lui avait opposé le ministre, avait continué ses travaux souterrains sans autorisation ; il fut condamné à 50 francs d'amende par le tribunal correctionnel de Cusset ; sur appel du ministère public, la cour de Riom renvoya le prévenu des fins de la poursuite ; le garde des sceaux, ministre de la justice, chargea le procureur général près la Cour de cassation d'obtenir l'annulation de cet arrêt, dans l'intérêt de la loi. Ce qui fut fait.

Ainsi, la jurisprudence s'est avérée formelle, exigeant dans tous les cas une autorisation préalable. Pourtant, nombreux avaient été les arguments des partisans de la thèse adverse.

1. Cons. d'Et., 15 décembre 1876, D. 77.3.21, S. 79.2.27.
2. Cass. crim., 12 mars 1880, D. 80.1.282, S. 80.1.980.

Les travaux entrepris avant et continués après l'établissement du périmètre de protection, disent-ils en premier lieu, ne sont plus, bien souvent, des sondages ou des travaux souterrains, et donc ils échappent à l'application de l'article 3 par leur caractère même. Ainsi l'arrêt de la Cour de Riom, cassé en 1880, basait sa décision sur le fait que Dubois était en possession de son puits avant l'établissement du périmètre de protection ; avait dès lors commencé des travaux de recherche d'eau minérale consistant en un puits de 26 mètres de profondeur et en deux galeries à grande section et n'avait, depuis l'établissement du périmètre, qu'utilisé sa propriété, sans attaquer, entamer ou fouiller la roche ni le sol du puits ou des galeries.

Pareille distinction entre l'utilisation des travaux et les travaux mêmes, la main d'œuvre première et l'achèvement, n'a pas été admise, et à juste titre : les travaux ne cessent pas d'avoir le caractère de travaux souterrains parce que le sol cesse d'être creusé davantage ; le sondage est interdit par la loi, à plus forte raison l'aménagement du sondage.

La nécessité d'une autorisation préalable, disent-ils en second lieu, doit être exclue pour les travaux antérieurs à la fixation d'un périmètre, à raison, non plus de leur caractère même, mais de la date de leur entreprise : le propriétaire voisin de la source déclarée d'intérêt public avait, avant l'établissement du périmètre de protection, le droit d'entreprendre fouilles et travaux souterrains ; la fixation ultérieure d'un périmètre n'a pu lui enlever un droit antérieurement acquis ; à ce moment, ses travaux étant en cours d'exécution, il doit être assimilé à un propriétaire qui, ayant obtenu une autorisasation, peut se la voir retirer si ses agissements apparaissent ensuite avoir un caractère nuisible ; par conséquent, son cas est régi par l'article 4, et non par l'article 3, de la loi de 1856. La question se ramènerait ainsi à celle de savoir si, en fait, les travaux ont pu nuire ou non aux sources minérales.

Ce raisonnement a, lui aussi, été impitoyablement rejeté

par la Cour de cassation : l'inanité même de tels travaux ne les justifierait pas aux yeux de la loi dès lors qu'ils ont été entrepris sans autorisation ; le résultat nuisible n'est pris en considération que s'il est constaté après l'exécution de travaux autorisés et pour le retrait alors de l'autorisation accordée (art. 4) ; dans l'hypothèse de travaux entrepris avant l'établissement du périmètre de protection, seul doit jouer l'article 3 de la loi de 1856, conçu en termes généraux et sans aucune distinction ni aucune référence à des droits soi-disant acquis. « Attendu — dit la Cour de cassation, dans son arrêt du 12 mars 1880 — que cette disposition (art. 3) est générale et absolue ; qu'elle s'applique à tous les travaux souterrains, de quelque nature qu'ils puissent être ; que le propriétaire du fonds compris dans le périmètre ne peut se prévaloir d'aucun droit prétendu acquis et résultant de travaux antérieurs à l'établissement du périmètre... ».

La position est donc bien nette pour les sondages et travaux souterrains commencés avant le décret de fixation du périmètre : ces travaux ne peuvent être continués ni repris sans une autorisation ministérielle. Qu'ils soient soumis à la même servitude que les travaux à entreprendre, il n'y a rien que de rationnel, attendu qu'il s'agit d'une mesure d'intérêt public. Au regard des travaux à ciel ouvert, la jurisprudence n'aurait-elle pu trancher dans un sens différent ? Un raisonnement a pu être imaginé : l'article 3, paragraphe 2, de la loi de 1856 ne prohibe pas ces travaux d'une façon absolue ; l'article 4 ne permet d'interdire que ceux entrepris « après une déclaration préalable » et il ne parle pas de ceux licitement entrepris sans déclaration ; beaucoup moins général que le paragraphe 1er de l'article 3, ne laisse-t-il pas à l'auteur des travaux toute liberté de les continuer, à la condition toutefois de ne pas aggraver les dangers qu'ils peuvent faire courir à la source ?

L'argumentation est insoutenable ; sinon, la clause qui aura été insérée dans le décret de fixation du périmètre — comme

elle l'a été pour Vichy — serait annihilée. Que le propriétaire de la source ne puisse obtenir la suppression des travaux déjà exécutés, cela se conçoit ; mais, à partir de la fixation du périmètre, les propriétaires des terrains qui s'y trouvent compris doivent, pour se soumettre à l'article 3, paragraphe 2, faire connaître les travaux qu'ils ont l'intention d'exécuter, même si ces travaux sont la continuation de ceux entrepris avant le décret, et le contrevenant devra être puni, se fût-il même pourvu devant le Conseil d'Etat contre le décret, « Attendu — dit la chambre criminelle de la Cour de cassation [1] — qu'à partir de la publication du décret de fixation du périmètre de protection, le propriétaire du fonds compris dans ce périmètre, sans pouvoir à cet égard se prévaloir d'aucun droit prétendu acquis, est légalement astreint, pour tous les travaux mentionnés dans l'article 3 qu'il voudra à l'avenir exécuter sur son terrain, à se conformer aux prescriptions dudit article ».

B. Suspension de travaux régulièrement entrepris.

Ce risque est un autre aspect de la même servitude *non fodiendi*. Selon l'article 4 de la loi du 14 juillet 1856, « les travaux énoncés dans l'article précédent et entrepris, soit en vertu d'une autorisation régulière, soit après une déclaration préalable, peuvent, sur la demande du propriétaire de la source, être interdits par le préfet, si leur résultat constaté est d'altérer ou de diminuer la source. Le propriétaire du terrain est préalablement entendu. — L'arrêté du préfet est exécutoire par provision, sauf recours au conseil de préfecture et au Conseil d'Etat par la voie contentieuse ».

a) A l'encontre de l'arrêté ministériel autorisant l'exécution des travaux, le propriétaire de la source ne reste ainsi pas complètement désarmé. A la suite de son intervention, le préfet commet immédiatement l'ingénieur des mines pour faire la constatation d'altération ou de diminution. L'ingénieur pro-

1. Cass. crim., 10 février 1876, D. 77.1.189.

cède sur les lieux, en présence des parties intéressées ou elles dûment appelées, aux opérations de jaugeage et à toutes autres qu'il juge utiles pour établir l'influence des travaux ayant donné lieu à la réclamation sur le régime de la source, son débit et la composition de ses eaux ; un procès-verbal, signé de lui et des parties intéressées, et où celles-ci peuvent faire mentionner leurs observations, est transmis au préfet, qui prend, s'il y a lieu, un arrêté d'interdiction[1] exécutoire par provision (art. 16 et 17 D. 1856). Toutefois, l'arrêté ne pourra être exécuté que si le propriétaire de la source dépose, au préalable, un cautionnement fixé par le tribunal et qui servira de garantie pour le paiement de l'indemnité[2] qu'il devra, dans les termes de l'article 10 de la loi (art. 11, L. 1856).

L'infraction à l'arrêté d'interdiction sera punie de l'amende de 50 à 500 francs prévue par l'article 13 de la loi de 1856.

Si le préfet refuse d'interdire les travaux, — il a en cette matière un pouvoir discrétionnaire —, le propriétaire de la source n'a immédiatement aucun recours et il ne pourra pas plus tard réclamer à l'auteur des travaux la réparation du préjudice causé à la source. La commission du Corps législatif voulait faire insérer cette solution dans la loi ; le Conseil d'Etat l'a jugé inutile[3] : chacun peut faire tous travaux sur son terrain, sauf les restrictions de la loi de 1856 ; partant, celui qui a respecté les prescriptions de cette loi ne peut être tenu du dommage qu'il a causé en rompant, sans intention de nuire, les veines d'une source d'eau minérale.

b) L'absence au décret de fixation du périmètre de la disposition spéciale réservée par l'art. 3, paragr. 2, de la loi de 1856 emporte licéité de tous travaux autres que les sondages et travaux souterrains exécutés dans le périmètre, et donc possibilité

1. Les formalités doivent être accomplies à peine de nullité de l'arrêté d'interdiction ; par exemple, il y aurait nullité si l'auteur des travaux n'avait pas été convoqué aux opérations de jaugeage.
2. V. *infra*, p. 97.
3. Rapport Lélut (n° 51).

de les entreprendre postérieurement au décret et sans déclaration préalable. Si leur exécution entraîne altération ou diminution d'une source minérale protégée par le périmètre, la question naît du droit pour le propriétaire de la source d'en demander au préfet la suspension et pour le préfet de les interdire. Elle a été controversée, du fait que l'article 4 ne vise que les travaux entrepris « soit en vertu d'une autorisation régulière, soit après une déclaration préalable » et, par conséquent, semble exclure les travaux dispensés de déclaration.

Certains estiment n'y avoir pas lieu à tenir compte de cette rédaction imparfaite de la loi. Du moment que les sources sont en danger et l'intérêt public en cause, la loi de 1856 doit sortir effet, car il convient de se référer avant tout à l'esprit d'une loi plutôt qu'à s'en tenir aveuglément à sa lettre. Au surplus, serait-il logique de pouvoir plus facilement suspendre des travaux entrepris, si l'on ose dire, au grand jour, après une déclaration préalable — qui eût permis d'en révéler la nocivité et faire provoquer l'interdiction immédiate — que d'interdire des travaux non déclarés, accomplis certes régulièrement, mais sur lesquels l'attention des pouvoirs publics n'a pu jamais être éveillée ? C'est pourtant la thèse d'autres auteurs qui préconisent une interprétation restrictive de la loi de 1856, dont les dispositions constituent une dérogation au droit commun de propriété.

L'absence de clause spéciale au décret de fixation du périmètre, qui eût assujetti subsidiairement ces travaux aux dispositions de l'article 4 de la loi, leur paraît significative d'une intention de les soustraire aux servitudes découlant des deux articles 3 et 4. D'où ils concluent que les travaux à ciel ouvert, dispensés de déclaration préalable, ne peuvent pas être suspendus par arrêté préfectoral, à la requête du propriétaire de la source altérée ou diminuée, dont l'unique ressource est, dès lors, de demander l'introduction de la clause prévue à

l'article 3 dans un deuxième décret fixant à nouveau le périmètre [1].

Des deux positions la première est préférable, du point de vue principiel : l'intérêt public commande et légitime la suspension de tous travaux, quels qu'ils soient, du moment qu'ils présentent un danger pour les sources minérales, — et aussi du point de vue logique et positif : la jurisprudence a admis la suspension des travaux librement entrepris avant l'établissement du périmètre et normalement continués par la suite ; une décision contraire, pour l'hypothèse en cause, se conçoit mal.

2° Servitude « In patiendo ».

Aux termes de l'article 7 de la loi du 14 juillet 1856, « Dans l'intérieur du périmètre de protection, le propriétaire d'une source déclarée d'intérêt public a le droit de faire, dans le terrain d'autrui, à l'exception des maisons d'habitation et des cours attenantes, tous les travaux de captage et d'aménagement nécessaires pour la conservation, la conduite et la distribution de cette source, lorsque ces travaux ont été autorisés par un arrêté du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics [2]. Le propriétaire du terrain est entendu dans l'instruction ».

C'est la charte de la servitude *in patiendo*. A la différence de la servitude *non fodiendi*, qui, à l'intérieur du périmètre de protection, joue automatiquement, l'exercice de cette deuxième servitude est subordonnée à l'accomplissement de certaines formalités.

A) *Arrêté d'autorisation.*

a) C'est au propriétaire de la source [3] qu'il appartient de le

1. MAILLARD, *L'industrie des eaux minérales*, Paris, 1891, n° 112, p. 156.
2. Le ministre compétent est, depuis 1889, celui de l'hygiène et de la santé publique.
3. Cette règle souffre une exception : au cas où il s'agit de faire les travaux dans un terrain où se trouve une mine en exploitation, donc ayant fait l'objet d'une concession, la règle de l'article 7 de la loi de 1856 se heurte aux dispositions

demander au ministre. Il suffit, mais il faut, à peine de nullité de l'arrêté, que le propriétaire du terrain sur lequel les travaux doivent être exécutés soit entendu dans l'instruction (art. 7 § 2).

b) D'autre part, l'occupation du terrain ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un arrêté du préfet qui en fixe la durée (art. 9 § 1 L. 1856) et après le versement par le propriétaire de la source, préalablement à tout travail, d'un cautionnement, dont l'importance est déterminée par le tribunal avec plein pouvoir d'appréciation et qui sert de garantie au paiement de l'indemnité prévue par la loi (art. 11 L. 1856).

B) *Limites de l'autorisation* :

a) *Quant aux travaux.* — Seuls peuvent être autorisés par le ministre les travaux de *captage* et *d'aménagement* nécessaires pour la conservation, la conduite et la distribution de la source. La formule de l'article 7 exclut nettement tous les travaux d'embellissement [1] et aussi, d'après les indications du rapport de M. Lélut au Corps législatif, ceux ayant pour objet la recherche et l'appropriation, dans les profondeurs des terrains du périmètre, des « eaux minérales autres que celles qui font partie de la source déclarée d'intérêt public » [2]. Le projet visait « l'autorisation des travaux de captage *et autres* nésaires pour la conservation et l'aménagement de la source » ; la commission du Corps législatif a soutenu et obtenu une

de l'article 50 de la loi sur les mines du 21 avril 1810, modifiée par la loi du 27 juillet 1880 (Delpech, *Code administratif*, p. 42) : « Si les travaux de recherche ou d'exploitation d'une mine sont de nature à compromettre... la conservation des eaux minérales ou l'usage des sources qui alimentent des villes, villages, hameaux ou établissements publics, il y sera pourvu par le préfet ». Le préfet doit donc toujours intervenir lorsqu'il y a opposition d'intérêts entre une mine et une source minérale. Hors du périmètre de protection, il n'y a pas de difficultés : l'article 7 de la loi de 1856 n'y trouve pas application ; dans le périmètre, au contraire, la question est de savoir qui, du propriétaire de la source ou du préfet, exécutera les travaux nécessaires aux besoins de la source ? La doctrine décide que les deux lois de 1856 et de 1880 pourront être appliquées : l'occupation du terrain minier par le propriétaire de la source sera possible ; mais, si l'administration le préfère, elle pourra lui refuser l'autorisation d'y pénétrer et, à son défaut, prendre elle-même les mesures de l'article 50 de la loi de 1880.

1. Exposé des motifs, n° 14.
2. Rapport Lélut, n° 48.

expression différente, afin d'empêcher précisément le propriétaire de l'établissement thermal de faire jaillir de nouvelles sources et de l'obliger à s'en tenir aux travaux nécessaires à l'exploitation utile de la source protégée.

b) *Quant aux fonds servants.* — Les travaux ne porteront que sur des terrains situés dans le périmètre, à l'exclusion des maisons d'habitation et des cours attenantes (art. 7 § 1). Cette réserve date seulement de 1856 : dix ans plus tôt, à la Chambre des pairs, M. Pelet avait, à l'encontre du projet et du rapporteur, proposé, par analogie avec la loi du 22 avril 1810 sur les mines, d'excepter les maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenant aux habitations ; son amendement était passé inaperçu au milieu de la discussion générale ; sa judicieuse observation devait plus tard porter ses fruits : la loi de 1856 l'a accueillie, en la restreignant, d'ailleurs et à juste titre, aux maisons d'habitation et aux cours attenantes ; si les enclos et jardins et même les parcs eussent été exceptés aussi, l'exception eût manifestement effacé la règle.

C) *Préexistence du périmètre de protection.*

Il est compréhensible qu'une servitude consistant à obliger quelqu'un à supporter sur son propre fonds les entreprises d'un tiers soit plus sévèrement réglementée que la servitude *non fodiendi*, simple interdiction à un propriétaire d'accomplir sur son propre terrain certains travaux susceptibles de nuire à autrui. Dans les deux cas, il est vrai, le « tiers » et « autrui » se confondent avec « l'intérêt public ». Or, sans intérêt public, pas de périmètre de protection et, sans périmètre de protection, pas de servitude *in patiendo*. A première vue, c'est l'évidence même ; néanmoins il convient, et pour deux raisons, d'insister sur la nécessité absolue du périmètre de protection pour qu'existe la servitude *in patiendo* :

D'abord, parce qu'il peut arriver que la servitude *non fodiendi* joue indépendamment de tout périmètre de protection : le propriétaire d'une source simplement déclarée d'inté-

rêt public, encore démunie de périmètre de protection, peut, le cas échéant, obtenir la suspension de travaux préjudiciables entrepris par des voisins (art. 5 et 6 L. 1856, *supra*, p. 49) ; pareille éventualité ne peut être quant à la servitude *in patiendo* ;

Ensuite, parce que la question, toute simple en apparence, a fait l'objet d'un débat plein d'intérêt devant la chambre des requêtes de la Cour de cassation le 10 novembre 1891 [1]. En vérité, il ne s'y agit pas des eaux minérales de Vichy ; mais hypothèses, arguments et décisions valent ou vaudraient *mutatis mutandis* :

La ville d'Evian avait acquis par prescription une source minérale, « le *Coffre* », laquelle, située dans un jardin appartenant à la Société des eaux minérales d'Evian, n'avait été ni déclarée d'intérêt public ni a fortiori munie d'un périmètre de protection. La ville d'Evian n'avait pas moins prétendu pouvoir et exécuter le captage de la source, sur le jardin appartenant à la Société des eaux minérales d'Evian, et faire tous les travaux nécessaires et utiles pour diriger, réparer et entretenir la source dont elle était propriétaire et s'en assurer à elle-même la jouissance.

Devant la cour d'appel de Chambéry [2], elle soutint que le droit par elle invoqué n'était que la conséquence ou le corollaire naturel de son droit de propriété. Si un tel argument eût été retenu, le périmètre de protection ne servirait plus à grand chose ; tout au moins deviendrait-il inutile pour permettre à un propriétaire de source d'exécuter des travaux sur le terrain d'autrui, puisque l'une des servitudes établie par la loi de 1856 serait admise déjà comme de droit commun. La cour de Chambéry l'a rejeté, « attendu que le mode d'acquisition par prescription doit toujours être limité à l'étendue de l'objet possédé sans pouvoir jamais l'excéder ». Ce motif met loin de l'acqui-

1. Req., 10 novembre 1891, av. rapp. Rivière, D. 1892.1.83, S. 1893.1.341.
2. Chambéry, 5 mars 1889, sous Req., 10 novembre 1891, D. 1892.1.83.

sition par convention où les droits des parties sont réglés expressément et le vendeur tenu à l'obligation de garantie ; la prescription qui dépouille le propriétaire et fait acquérir au possesseur le bien d'autrui impose l'interprétation restrictive ; la possession servant de base à la prescription, seule, doit régler les limites du droit acquis au possesseur : *tantum praescriptum, quantum possessum.* La ville d'Evian n'avait acquis par prescription que la source, le réservoir servant à la capter, le terrain y fournissant place et les conduites venant y aboutir.

Peu importe que la source soit acquise par convention ou par prescription, fut-il rétorqué, car le droit de propriété confère, dans l'un et l'autre cas, la même somme de droits, de facultés et d'obligations. A cette objection la cour de Chambéry répondit de manière décisive, en rappelant que le droit de propriété, « dans tous les cas, trouve ses limites dans le droit d'autrui qu'il est tenu de respecter ».

Là est le véritable argument, le seul concluant, beaucoup plus que la distinction suivant le mode d'acquisition ; aussi une loi spéciale, comme celle de 1856, a-t-elle dû intervenir pour permettre, dans certains cas, à un propriétaire de ne pas respecter le droit d'autrui.

Devant la Cour de cassation, le moyen présenté par la ville d'Evian fut moins général ; il ne visait qu'un cas particulier : l'état de la source complètement enclavée dans le fonds de la société ; la ville s'y appuyait pour revendiquer le bénéfice de l'article 682 du Code civil et le droit d'ouvrir, pour le captage des eaux, dans le jardin de la Société, des canaux qui, les centralisant dans le réservoir, en permettraient l'exploitation. La Cour y répondit qu'en règle le droit de passage reconnu par l'art.682 peut s'exercer seulement à la surface des fonds voisins et non au-dessous, et en l'espèce que le droit de la ville était borné à pratiquer des fouilles uniquement sur les parties du jardin de la Société dont le jugement du 8 décembre 1877

l'avait déclarée propriétaire et dans le rayon indispensable pour lui faciliter la confection des travaux en question.

Par conséquent, la loi de 1856 conserve toute son utilité. Ce n'est qu'en se trouvant ou se mettant dans les conditions requises par elle (déclaration d'intérêt public et périmètre de protection) qu'un propriétaire de source est habilité à effectuer des travaux sur le terrain d'autrui. Plus encore que la servitude *non fodiendi*, la servitude *in patiendo* est essentiellement subordonnée à l'établissement du périmètre de protection.

II. — *Propriétés situées hors le périmètre de protection.*

Les articles 5 et 6 de la loi de 1856 s'y rapportent :

« *Art.* 5. — Lorsqu'à raison de sondages ou de travaux souterrains entrepris en dehors du périmètre et jugés de nature à altérer ou diminuer une source minérale déclarée d'intérêt public l'extension d'un périmètre paraît nécessaire, le préfet peut, sur la demande du propriétaire de la source, ordonner provisoirement la suspension des travaux. Les travaux peuvent être repris si,dans le délai de six mois, il n'a pas été statué sur l'extension du périmètre ».

« *Art.* 6. — Les dispositions de l'article précédent s'appliquent à une source minérale déclarée d'intérêt public à laquelle aucun périmètre n'a été assigné ».

Ainsi donc, des propriétés situées en dehors du périmètre de protection peuvent, du jour au lendemain, se trouver grevées de l'une des servitudes légales d'intérêt public instituées par la loi de 1856, à savoir de la servitude *non fodiendi*.

A la différence, toutefois, de ce qui a lieu pour les propriétés comprises à l'intérieur du périmètre de protection, en matière de sondages et travaux souterrains, ce n'est pas *de plano* que s'applique cette servitude. Elle heurte ici trop durement le droit de propriété pour que, dans son désir de concilier les intérêts privés avec l'intérêt public, le législateur n'ait pas pris soin d'entourer ses applications de garanties élémentaires.

Les conditions posées et les formalités édictées par la loi de 1856 ont été rappelées au sujet de la déclaration d'intérêt public [1] ; or, le périmètre de protection ne pouvant être accordé qu'à une source d'intérêt public, tout ce qui a été dit des sources déclarées d'intérêt public reste vrai quant aux sources munies d'un périmètre de protection. L'article 5 de la loi de 1856 s'applique donc indifféremment au cas où la nécessité d'étendre le périmètre se fait sentir comme à celui où aucun périmètre n'existait.

Il n'y a, de la sorte, qu'à relever, de très succincte manière, les particularités de la servitude *non fodiendi* en cause : en premier lieu, sa subordination à une décision préfectorale qui n'interviendra qu'après l'accomplissement rigoureux des formalités et vérifications prescrites par les articles 17 et 18 du décret du 8 septembre 1856 [2] ; en deuxième, la nature toute provisoire de la décision préfectorale prononçant ou refusant la suspension de travaux sollicitée par le propriétaire de la source, puisqu'aussi bien, à défaut de fixation ou d'extension du périmètre, dans le délai de six mois, les travaux pourront être immédiatement repris ; en troisième, la substitution au système de présomption légale de nuisance, — admis au regard des sondages et travaux souterrains entrepris à l'intérieur du périmètre — d'une obligation de vérifications et de constatation expresse du danger des travaux dangereux.

Il est à remarquer, d'ailleurs, que, pour la suspension de ces travaux à l'extérieur du périmètre, le législateur est moins exigeant que pour celle des travaux régulièrement entrepris à l'intérieur de ce périmètre. Pour ces derniers, en effet, aux termes de l'article 4 de la loi, la suspension n'est possible que « si leur *résultat constaté* est d'altérer ou diminuer la source », tandis que celle prévue par l'article 5 l'est du moment que les travaux sont « *jugés de nature* à causer ce préjudice à une

1. V. *supra*, p. 39.
2. Cons. d'Et., 7 août 1874, *Larbaud*, D. 75.3.75.

source minérale déclarée d'intérêt public ». Il y a là quelque chose d'arbitraire et de paradoxal à la fois, qui n'avait pas échappé à la commission chargée du rapport sur le projet de loi de 1856[1]. Cette dernière, en les deux cas, s'attachait à un *résultat constaté*. Le Corps législatif ne la suivit pas et laissa cours à son inquiétude justifiée des dangers menaçants que faisaient alors courir aux sources minérales les sondages répétés, impunément effectués à proximité des limites du périmètre de protection : il a voulu le préfet libre d'agir très rapidement, le mal étant plus facile à prévenir qu'à guérir. Au surplus, un sérieux palliatif fut apporté à l'existence de cette servitude par le caractère provisoire de l'arrêté de suspension et l'exclusion des travaux à ciel ouvert. Mieux que tout commentaire, l'historique, retracé plus haut, des applications faites dans le bassin de Vichy des dispositions de l'article 5 de la loi de 1856 éclaire et justifie les observations qui précèdent : la fixation du périmètre de 1874 et chacune des extensions de 1895, 1901 et 1907 furent, en effet, provoquées par des fouilles et sondages qui avaient heureusement pu faire, séance tenante, l'objet d'arrêtés de suspension provisoire, en attendant la publication, dans les six mois, des décrets en question[2].

§ 2. — Indemnités.

L'existence et la mise en œuvre des servitudes *non fodiendi* et *in patiendo*, lourdes charges pour la propriété privée, donnent-elles naissance et droit à une équitable et juste indemnité? La question ne souffrirait aucune difficulté si ces restrictions au droit de propriété, au lieu d'être en réalité ce qu'elles sont, de véritables servitudes imposées par la loi, avaient pu conserver la nature juridique d'une quasi-dépossession que la Cour de cassation, dans son arrêt du 13 avril 1844, à propos des

1. Rapport Lélut, n° 46.
2. V. *supra*, p. 61 et suiv.

sondages Brosson à Vichy, leur avait implicitement reconnue [1].

Ce point de vue d'une sorte de dépossession a été celui auquel, dans son respect pour les droits de la propriété, entendit se placer d'abord la commission de 1856 [2] : à l'exemple de celles nommées pour l'étude des projets de loi antérieurs, elle se demanda s'il n'y avait pas à assimiler les richesses minérales *solides* du sous-sol : métaux, houille, sel, à celles *liquides* faisant l'objet du projet de loi, et, par conséquent, à y insérer le principe de l'indemnité ou redevance établi, quant aux mines, par les articles 6 et 42 de la loi du 21 avril 1870 et, au sel, par la loi du 17 juin 1840.

Un examen plus approfondi de la nature des choses l'en détourna : en l'espèce il ne s'agit que d'une servitude, d'une restriction apportée par la loi au libre exercice de la propriété. Il n'y a point — comme pour les mines — élément de concession, le sous-sol minéral demeurant la pleine et absolue propriété du propriétaire du dessus, libre de pratiquer les sondages préalablement autorisés ; or, entre restreindre l'exercice ou réglementer la jouissance d'un droit et supprimer ce même droit, il y a différence suffisamment grande pour faire écarter l'idée de dépossession. Cependant, selon la propre opinion de M. Lélut, rapporteur, au nom de la commission, « puisqu'il n'y avait lieu à aucune redevance à accorder aux propriétaires de terrains compris dans le périmètre pour une dépossession sans base et la plupart du temps sans objet, la loi devait, en quelque sorte, être purement défensive et conservatrice des sources déclarées d'intérêt public et, dans tous les cas où, pour cette conservation et cette défense, elle autoriserait à toucher en réalité à la propriété particulière, elle devait lui accorder toutes les indemnités auxquelles alors elle a droit » [3]. Ces directives de la commission portent en

1. Ch. crim. 13 avril 1844, J. Pal., 44.1.781 et D., Rép., v° *Eaux minérales et thermales*, n° 13, t. XIX, p. 506.
2. Rapport Lélut, n° 34.
3. Rapport Lélut, n° 40.

germe la distinction, qui est à l'arrière-plan de la loi de 1856, entre servitude *à l'état latent* et servitude *réalisée*.

La servitude à l'état latent est celle qui grève passivement les héritages s'y trouvant assujettis et les tient sous la menace de son exercice éventuel. Il en est ainsi, principalement, de la servitude *non fodiendi* (art. 3 L. 1856) dans sa phase constante et normale d'application. Cette définition vaut, accessoirement, de la même servitude en tant qu'elle permet l'interdiction des travaux régulièrement autorisés ou déclarés dans l'enceinte du périmètre (art. 4) ou la suspension des travaux souterrains en dehors de ce périmètre (art. 5 et 6), et aussi de la servitude *in patiendo*, tant que les travaux qu'elle permet d'entreprendre sur le terrain d'autrui ne sont pas entrepris (art. 7 et 9).

Il serait osé d'affirmer qu'en résulte un préjudice réel pour les propriétaires des terrains qui s'y trouvent soumis ou en sont menacés ; ce préjudice, existât-il, ne serait en tout cas pas suffisant pour donner droit à une indemnité.

Il en va différemment lorsque la servitude est *réalisée*, autrement dit lorsque le propriétaire de la source d'intérêt public, usant de la faculté qui lui est octroyée par la loi de 1856, fait interdire des travaux régulièrement entrepris dans l'enceinte du périmètre ou suspendre des travaux souterrains en dehors de ce périmètre ou entreprend lui-même des travaux sur le terrain d'autrui. En ces divers cas, la mise en œuvre des servitudes *non fodiendi* ou *in patiendo* cause manifestement un dommage matériel que le propriétaire de la source est tenu de réparer. Les articles 10 et 11 de la loi de 1856 sont là pour sanctionner cette obligation.

1° Pas d'indemnité pour servitudes à l'état latent.

Que celles-ci créent souvent une gêne et des inconvénients pour les propriétés s'y trouvant assujetties, il n'est guère contestable. Est-ce raison suffisante pour conclure, là, à un

préjudice véritable ? En quoi celui-ci consisterait-il exactement ? sur quelles bases en faire une évaluation, même approximative ? Le fait, pour une propriété, d'être grevée de la servitude *non fodiendi* semble bien ne revêtir qu'une importance relative, tant que le propriétaire n'a pas jugé utile d'explorer le sous-sol, par des travaux souterrains, pour en tirer parti ; et, même certains indices auraient-ils permis d'inférer l'existence d'un gisement de quelque valeur dans le tréfonds (dont la découverte totale et l'exploitation ne sauraient résulter que de sondages et travaux souterrains précisément interdits), comment établir, avec certitude, l'existence et, *a fortiori*, l'importance du préjudice causé par l'abstention qu'impose la servitude *non fodiendi* ? Au surplus, les sondages envisagés auraient-ils eu pour but de mettre au jour et en valeur une source d'eau minérale, dont l'existence serait hors de doute, le problème ne serait pas davantage résolu, car, ainsi que l'exposait M. Lélut dans son rapport, « rien de plus incertain que le gisement de la plupart des sources ou plutôt que le gisement, la relation, le parcours, le mouvement, en un mot, des nappes, des veines ou filons liquides, dont elles sont comme le tuyau d'échappement. Rien de plus difficile ou, plutôt, de plus impossible à déterminer, à mesurer que leur étendue, que leur valeur »[1]. Enfin, s'expliquant sur l'assimilation envisagée des richesses minérales solides et liquides, M. Lélut ajoutait : « Pour les mines, les mines de houille, par exemple, et pour le sel, on a affaire à une nature de propriétés d'une grande valeur, d'une valeur incontestée, où la mode, la vogue, le caprice de la maladie, et plus encore celui de la santé, n'interviennent en aucune façon, à des propriétés déterminées dans leur existence, leur situation, leur étendue, leur puissance, mesurées, cotées, transmissibles comme tout ce qu'il y a de plus déterminé en fait de propriété. Quelque légitime respect qu'en bon médecin ou en bon malade,

1. Rapport Lélut, n° 35.

on porte aux sources d'eaux minérales, quelque excellente opinion qu'on ait d'elles, de leur efficacité, dans certains cas même de leur toute puissance, oserait-on dire qu'il en est, sous ces divers rapports, ainsi d'elles ? Assurément non »[1].

Pour ces raisons, le préjudice est incertain, et son évaluation difficile, pour ne pas dire impossible. Au surplus — il convient d'attirer l'attention sur ce point — la servitude *non fodiendi* est singulière au travers des diverses phases de son application : à celle de l'article 3, elle ne saurait occasionner, en aucun cas, un dommage matériel au propriétaire du terrain qui la supporte : pas de *dammun emergens* évaluable, tout au plus un *lucrum cessans* hypothétique — le type même de la servitude à l'état latent — ; *a fortiori*, en va-t-il de même à celle des articles 4, 5 et 6, comme pour la servitude *in patiendo* visée aux articles 7 et 9. Tant que l'une et l'autre demeureront à l'état latent, c'est-à-dire ne feront peser qu'une menace sur les propriétés qui en sont tributaires, la conclusion s'impose : aucune indemnité n'est due au propriétaire.

Y a-t-il lieu, pour autant, de plaindre le sort du propriétaire ainsi désavantagé ? Nous ne le pensons pas. A défaut d'une impossible indemnité, ne va-t-il pas trouver, en fait, une large compensation dans la plus-value advenant à sa propriété du voisinage immédiat des établissements thermaux ? Comme le dit justement M. Lélut, dans son rapport : « C'est sur ces propriétés, ces terrains, que s'établissent ces industries accessoires des bains, souvent plus productives que l'industrie des bains elle-même ; c'est sur ces propriétés ou dans les maisons qui s'y bâtissent que se dépense la plus grande partie de l'argent laissé dans le pays par les visiteurs des eaux. Cette sorte de redevance indirecte ne peut que s'accroître de la déclaration d'intérêt public prononcée en faveur des établissements voisins, et cet accroissement serait une ample compensation au sacrifice,s'il y en avait un, imposé par l'assignation du

1. Rapport Lélut, n° 34.

périmètre de protection et l'interdiction qu'elle entraîne »[1].

A un autre point de vue, il serait abusif et peu rationnel d'obliger le propriétaire d'une source bénéficiaire des dispositions de la loi de 1856 à verser une indemnité à chacun des propriétaires des immeubles grevés de ces servitudes légales ; autant vaudrait leur abandonner, non seulement les bénéfices d'exploitation de la source, mais même la propriété de celle-ci. Telle ne fut, certes, pas la volonté du législateur de 1856, édictant des mesures essentiellement destinées à protéger les sources d'eau minérale déclarées d'intérêt public. Ainsi apparaît la raison majeure et véritable, seule vraiment juridique, du principe d'absence d'indemnité, *l'intérêt public* : le droit à indemnité est écarté moins à raison de l'incertitude du préjudice, de l'existence d'une plus-value compensatrice, qu'à raison du caractère propre des servitudes imposées par la loi, dans l'intérêt général de la société, celui de « servitudes légales d'intérêt public ». Qu'elles aient ce caractère par application des articles 649 et 650 du Code civil, la doctrine[2] et la jurisprudence l'accordent ; la chambre criminelle de la Cour de cassation, par arrêt du 29 août 1856, le disait expressément, pour en tirer la conséquence de leur imprescriptibilité[3].

Or, le principe est fermement établi : les servitudes légales d'intérêt public ne donnent droit, par elles-mêmes, à aucune indemnité, ni contre les particuliers, ni contre l'Etat, à moins d'une disposition légale formelle[4]. Aucun article du Code ne l'énonce ; ce silence même est significatif, alors surtout que l'article 545 attache une indemnité à toute expropriation pour cause d'utilité publique. M. Demolombe écrivait avec raison que les assujettissements naissant de l'utilité publique par rapport aux propriétés sont moins de véritables servitudes

1. Rapport Lélut, n° 42.
2. D., Rép., v° *Servitudes*, n° 388, p. 141. — Nadault de Buffon, *Traité des eaux de source et thermales*, 1877, p. 438.
3. Ch. crim., 29 août 1856, D. 1856.1.415.
4. D., Rép., *Servitudes*, n° 398, t. XXXX, p. 142 ; et Demolombe, *Des servitudes*, t. I, n° 304, p. 331.

que « des règles générales, communes et réciproques, qui constituent l'état normal de la propriété et sont les conditions inséparables de son existence, telle que la loi elle-même la reconnaît et la consacre » : il s'ensuit qu'en principe aucune indemnité ne saurait être admise. A cette thèse la jurisprudence s'est ralliée et elle s'y est toujours tenue.

Les premières applications se réfèrent aux servitudes militaires et à celles résultant du voisinage d'un lieu d'inhumation. Au cas d'un cimetière, la cour de Nancy, en un arrêt du 30 mai 1843 [1], énonçait que « le principe de l'indemnité préalable posé... est exclusivement applicable au sacrifice complet, c'est-à-dire à la dépossession matérielle d'une portion du sol dont l'Etat ne peut s'emparer dans l'intérêt général qu'à charge d'une indemnité... ; — Que la preuve de cette restriction légale ressort de toutes les lois spéciales sur la matière, qui n'ont jamais accordé d'indemnité ni pour les servitudes légales ni pour les dépréciations de valeurs occasionnées aux propriétés privées voisines de ces établissements ; — Que c'est là, comme l'ont très bien dit les premiers juges, une conséquence pénible, mais impérieusement nécessaire, de la civilisation progressive, qui journellement expose les propriétés privées à des chances de diminution ou d'augmentation de valeur, selon que le cours imprévu des évènements amène à leur portée des établissements publics qui tantôt leur nuisent et tantôt leur profitent ». A des décisions identiques donnèrent lieu les servitudes militaires, au Conseil d'Etat les 24 juillet 1856 et 5 février 1857 et à la chambre des requêtes de la Cour de cassation le 27 décembre 1869 [2].

La jurisprudence ne pouvait manquer d'étendre la règle et sa raison à la nouvelle catégorie de servitudes légales d'intérêt public créée par la loi de 1856. Elle le fît en 1878, dans l'importante affaire de Seraincourt : une exploitation minière se

1. Nancy, 30 mai 1843, D. Rép., v° *Culte*, n° 816, t. XIV, p. 942.
2. Cons. d'Et., 24 juillet 1856, *Trezel*, D. 57.3.9 ; — 5 février 1857, *de Bléville*, D. 57.3.84 ; — Req. 27 décembre 1869, D. 70.1.419.

trouvait entravée, dans sa partie la plus riche et la plus productive, par le périmètre de protection accordé aux sources appartenant à la dame de Seraincourt ; la compagnie du chemin de fer d'Orléans, propriétaire des mines, réclamait une indemnité de 700.000 francs pour le préjudice résultant dudit périmètre. La cour de Montpellier [1] rejeta la demande par un arrêt longuement et minutieusement motivé, se terminant ainsi : « Sous l'empire de la loi de 1856, comme sur celle du décret de 1848, la servitude de l'autorisation préalable imposée aux terrains compris dans le périmètre de protection ne donne lieu à aucune indemnité ; c'est au nom de l'intérêt public que cette servitude est accordée et, comme toutes les servitudes de ce genre, elle l'est à titre gratuit. Reconnaître, en effet, l'intérêt public et le reconnaître par une loi, c'est dire que la puissance publique veille et qu'elle protège et il n'est pas sans exemple que la nécessité de la protection soumette les propriétés particulières et d'utilité particulière à certains sacrifices... Il ne s'agit ni d'une éviction totale ni d'une éviction partielle, mais d'une mesure de précaution commandée par l'intérêt public ». La Cour de cassation, confirmant cet arrêt en 1878, ne fit que reprendre la thèse [2].

En définitive, toute indemnité est exclue tant que la servitude découlant de la fixation du périmètre de protection reste à l'état latent.

2° Indemnité pour servitudes réalisées.

L'intérêt public ne va pas jusqu'à permettre et légitimer la spoliation, qui consisterait à laisser sans les indemniser, sinon une dépossession partielle, du moins des dommages matériels plus ou moins graves. Un tel trouble, apporté dans la vie économique et sociale, irait à l'encontre du but poursuivi. L'intérêt public, frère jumeau de l'ordre public, exige qu'il n'en soit

1. Montpellier, 9 janvier 1877, D. 78.2.222.
2. Req., 30 janvier 1878, D. 79.1.75, S. 78.1.161.

pas ainsi. De cette vue est découlé l'article 10 de la loi du 14 juillet 1856 : « Les dommages dûs par suite de suspension, interdiction ou destruction de travaux dans les cas prévus aux articles 4, 5 et 6, ainsi que ceux dûs à raison de travaux exécutés en vertu des articles 7 et 9, sont à la charge du propriétaire de la source. L'indemnité est réglée à l'amiable ou par les tribunaux. — Dans les cas prévus par les articles 4, 5 et 6, l'indemnité due par le propriétaire de la source ne peut excéder le montant des pertes matérielles qu'a éprouvées le propriétaire du terrain et le prix des travaux devenus inutiles, augmenté de la somme nécessaire pour le rétablissement des lieux dans leur état primitif ».

Le propriétaire de la source devra donc une indemnité chaque fois que la réalisation des servitudes *non fodiendi* et *in patiendo* aura causé un préjudice dans les cas prévus par la loi de 1856, savoir :

a) interdiction, à la demande du propriétaire de la source, des travaux régulièrement entrepris par leurs propriétaires sur des fonds compris dans le périmètre (art. 4) ;

b) suspension, à la demande du propriétaire de la source, des travaux souterrains entrepris en dehors du périmètre de protection (art. 5) ;

c) suspension, à la même demande, des travaux d'identique nature, entrepris dans le voisinage d'une source d'intérêt public n'ayant pas encore de périmètre de protection, (art. 6) [1] ;

d) exécution, par le propriétaire de la source, dans l'intérieur du périmètre de protection, sur le terrain d'autrui, de travaux de captage et d'aménagement (art. 7) ;

e) privation de jouissance et dénaturation du terrain consécutives à l'occupation du terrain d'autrui — pour

1. Nous bloquons, en vérité, sous cette lettre c, un cas d'indemnité qui est la conséquence, non de la fixation du périmètre de protection, mais seulement de la déclaration d'intérêt public. Il ne nous a pas paru possible de faire autrement, en raison de l'étroite connexité des art. 5 et 6, qui assimilent les deux cas prévus, et aussi dans le but d'unifier l'étude des indemnités.

l'exécution des travaux prévus à l'article 7 — telles que le propriétaire de la source est mis dans l'obligation d'acquérir ledit terrain (art. 9)[1].

Les hypothèses, prévues par l'article 10 en vue de l'allocation d'indemnité, sont ainsi groupées. Enumération limitative ou simplement énonciative ? Les travaux préparatoires ne laissent aucun doute à cet égard : l'interprétation la plus large s'impose. M. Lélut, rapporteur, attestait que « dans tous les cas où, pour la conservation et la défense des sources d'intérêt public, la loi autorise à toucher en réalité à la propriété particulière, elle devait lui accorder toutes les indemnités auxquelles elle a droit »[2]. Il est, par contre, à retenir que pour la détermination de ces indemnités, du moins dans les cas d'interdiction ou de suspension de travaux, l'article 10 a spécifié les éléments de décision et limité la liberté d'appréciation du juge : d'une part, il a cantonné l'indemnité au montant des pertes matérielles éprouvées par le propriétaire du terrain et du prix des travaux devenus inutiles, augmenté de la somme nécessaire au rétablissement des lieux dans leur état primitif ; — d'autre part, il a accordé des dommages-intérêts pour les suspensions de travaux faites en conformité des articles 5 et 6 dans les deux hypothèses de reprise des travaux à l'expiration du délai de six mois et de fixation du périmètre sollicité.

En tout cas la loi ne tient pas compte du bénéfice qu'aurait pu retirer le propriétaire de son fonds si les travaux n'avaient pas été suspendus ou interdits : elle ne s'occupe que du *damnum emergens* et point du *lucrum cessans*[3] ; la notion du préjudice y est envisagé sur la base même de la distinction

1. Le texte de l'art. 10 contraint à mentionner ici ce dernier cas d'indemnité. Nous ne le faisons que pour mémoire, étant donné qu'il va faire l'objet du § 3 ci-après.

2. Rapport Lélut, n° 40.

3. Le paiement de toutes les indemnités est garanti par un cautionnement qui doit être déposé avant l'exécution des décisions administratives concernant l'exécution ou la destruction des travaux sur le terrain d'autrui. L'Etat, pour les sources dont il est propriétaire, est dispensé du cautionnement (L. 1856, art. 11).

capitale précédemment exposée entre servitudes à l'état latent et servitudes réalisées. Pour les premières, nous l'avons vu (p. 92), la perte subie est inexistante, donc il n'y a pas d'indemnité. Pour les secondes (p. 98), au contraire, le préjudice effectivement causé entraîne droit à réparation.

Mais, aux termes de la gradation, il peut arriver que les dommages occasionnés soient si graves qu'une indemnité, à elle seule, apparaisse insuffisante. Aussi le législateur a-t-il prévu cette hypothèse en instituant une mesure originale des plus efficaces, qui permettra à la victime d'obtenir pleine réparation.

C'est la possibilité d'une expropriation d'un genre particulier, celle dont le but est de protéger et garantir une entreprise privée d'intérêt public, de servir ainsi une certaine utilité publique.

§ 3. — Expropriation éventuelle.

L'article 9 de la loi du 14 juillet 1856 conditionne et précise le cas: « L'occupation d'un terrain compris dans le périmètre de protection, pour l'exécution des travaux prévus par l'article 7, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un arrêté du préfet qui en fixe la durée. — Lorsque l'occupation d'un terrain compris dans le périmètre prive le propriétaire de la jouissance du revenu au-delà du temps d'une année, ou lorsqu'après les travaux le terrain n'est plus propre à l'usage auquel il était employé, le propriétaire dudit terrain peut exiger du propriétaire de la source l'acquisition du terrain occupé ou dénaturé. Dans ce cas, l'indemnité est réglée suivant les formes prescrites par la loi du 3 mai 1841 (modifiée par le D.L. du 8 août 1935 [1]). Dans aucun cas l'expropriation ne peut être provoquée par le propriétaire de la source ».

1. Delpech, *Code administratif*, p. 1445.

La teneur de ce texte est symptomatique, et de l'esprit du législateur « de n'imposer à la propriété privée que les sacrifices indispensables à la protection des sources dont la conservation importe à la santé publique »[1], et de sa volonté d'apporter un palliatif à la faculté conférée par l'article 7 (*supra*, p. 83) au propriétaire d'une source d'intérêt public d'entreprendre, dans les terrains d'autrui situés à l'intérieur du périmètre de protection, tous les travaux de captage et d'aménagement nécessaires à la conservation et à la distribution de cette source ; sans doute, ces travaux ne peuvent-ils être entrepris qu'à la suite d'une instruction à laquelle est entendu le propriétaire du terrain et après une autorisation ministérielle ; encore est-il que ces mesures de précaution, destinées à éviter les abus et à écarter l'arbitraire, n'ont pas été jugées suffisantes, à elles seules, pour détourner d'autrui un préjudice irréparable ; d'où, la recherche, pour concilier l'intérêt public et l'intérêt privé, d'un moyen, sinon de circonscrire les dommages, du moins d'en faciliter l'équitable réparation.

Ce fut l'objet de l'article 9 originaire du projet du gouvernement[2]. Au cas de travaux entrepris sur le terrain d'autrui et l'ayant endommagé au point de le rendre impropre à son ancien usage, comme en celui d'aménagement de la source exigeant sa prise de possession définitive, le projet ouvrait le droit d'exproprier au propriétaire de la source dans les conditions de la loi du 3 mai 1841 ; il ne disait rien, au contraire, des droits du propriétaire du terrain. La commission, à l'inverse, a refusé la faculté d'expropriation aux propriétaires des sources et l'a conférée aux propriétaires des terrains dénaturés ou endommagés, qu'elle a fait seuls juges de l'opportunité de s'en prévaloir : souvenir et copie de l'article 44 de la loi sur les mines, du 21 avril 1810[3]. Le Conseil d'Etat donna son

1. Rapport Lélut, n° 48.
2. V. Exposé des motifs, n° 14 et rapport Lélut, n° 50.
3. L'article 44 de la loi sur les mines du 21 avril 1810 est ainsi libellé : « Lorsque l'occupation des terrains pour la recherche ou les travaux de mines prive les

assentiment à cette importante modification, essentiellement conservatrice du droit de propriété ; dans cet esprit et ces conditions fut conçu et voté l'article 9 consacrant une expropriation, en quelque sorte « renversée », d'un caractère plein d'originalité, du point de vue de ses modalités comparées à celles de l'expropriation de droit commun.

Entre les deux — outre leur appellation commune — il est une incontestable analogie, puisque la procédure est, dans les deux cas, celle de la loi de 1841 [1] et qu'à la base de l'une comme de l'autre se trouve obligatoirement une déclaration, soit d'utilité, soit d'intérêt public. Là s'arrête la ressemblance ; plus nombreuses et saisissantes sont les différences.

D'habitude, l'expropriation d'un bien est la conséquence immédiate et directe de la déclaration d'utilité publique. La déclaration d'intérêt public d'une source ne produit qu'un seul effet pratique immédiat : la possibilité d'une suspension provisoire des travaux dangereux entrepris dans le voisinage des sources (art. 5 et 6 L. 1856). En conséquence, pour aboutir à l'expropriation visée à l'article 9, il faut passer par plusieurs stades intermédiaires : d'abord et essentiellement, la fixation du périmètre de protection ; puis, l'occupation du terrain d'autrui, à fin d'exécution des travaux prévus à l'article 7 ; enfin, la constatation d'un dommage matériel, résultant, soit d'une privation de jouissance annale causée par l'occupation, soit de la dénaturation du terrain à la suite des travaux effec-

propriétaires du sol de la jouissance du revenu au-delà du temps d'une année, ou lorsque, après les travaux, les terrains ne sont plus propres à la culture, on peut exiger des propriétaires des mines l'acquisition des terrains à l'usage de l'exploitation. Si le propriétaire de la surface le requiert, les pièces de terres trop endommagées ou dégradées sur une trop grande partie de leur surface devront être achetées en totalité par le propriétaire de la mine ».

1. Les règles de la loi de 1841 ont été modifiées par les décrets-lois des 8 août et 30 octobre 1935. Ces modifications s'appliquent expressément aux cas d'expropriation prévus par la loi de 1856 (Décret du 30 octobre 1935, art. 3, DELPECH, *Code administratif*, p. 1445). Ces décrets-lois ont en particulier substitué au jury d'expropriation une commission arbitrale d'évaluation et l'approbation de l'administration supérieure n'est plus nécessaire. Cf. BONNARD, *Précis de droit administratif*, 3e édit., 1940, p. 569 ; ROLLAND, *Droit administratif*, (collect. Dalloz), 8e édit., 1943, nos 600-604 p.463 et suiv.

tués ; c'est qu'en dehors du cas particulier de suspension de travaux prévu aux articles 5 et 6, l'effet principal de la déclaration d'intérêt public est l'établissement du périmètre de protection.

D'habitude, l'expropriation pour cause d'utilité publique est demandée par l'Etat et par lui seul ; le propriétaire du terrain exproprié ne peut que la subir, son rôle est passif, il n'a aucun moyen de la provoquer, et, le pourrait-il, on ne comprendrait guère qu'il usât de ce privilège peu banal, à moins d'un goût prononcé pour le suicide ! Ne serait-ce pas, en effet, espoir bien illusoire que celui d'une indemnité supérieure à un prix de vente amiablement consentie à un tiers quelconque ? Dans le cas des sources, au contraire, c'est le propriétaire du terrain lui-même, et lui seul, qui provoque l' « expropriation » ; l'intérêt privé, représenté par le propriétaire du terrain, demande l'expropriation contre l'intérêt public que représente le propriétaire de la source. Point très important : tandis que l'expropriation pour cause d'utilité publique est, par définition, faite au profit de la puissance publique, qui devient propriétaire du terrain exproprié, c'est, s'agissant de sources minérales, un propriétaire privé, celui de la source [1], qui doit s'approprier les terrains voisins ; la mutation de propriété s'opère entre deux patrimoines privés, l'Etat reste pratiquement en dehors de l'opération.

Et voici le couronnement de ce parallèle inédit : d'habitude, l'expropriation consacre la prédominance de l'intérêt public sur l'intérêt privé ; l'intangibilité du droit de propriété s'efface devant les nécessités de la vie publique ; au contraire, l'expropriation « renversée » est une victoire de l'intérêt privé qui, battu en brèche par l'intérêt public ayant commandé l'établissement du périmètre de protection, fait un retour offensif.

Le mot d' « expropriation » est donc fort mal choisi. Il implique une idée de passivité forcée et un dépouillement public incompatibles avec l'initiative de l' « exproprié » et le

1. Etant exclu le cas de sources domaniales.

rôle de réparation d'un dommage causé que présuppose cette « expropriation renversée » ; au lieu du terme « expropriation », mieux vaudrait celui d' « achat forcé à titre de réparation d'un dommage ». Il s'agit là, incontestablement, d'une erreur du législateur de 1856, d'autant plus surprenante qu'il avait pris le plus grand soin, mis en lumière ci-dessus, d'éviter une confusion ou équivoque qui n'aurait pas manqué d'exister, si les termes « intérêt public » n'avaient été substitués, lors de la discussion du projet de loi, à l'expression « utilité publique ». Il est malaisé, dès lors, d'expliquer qu'ait été, à l'article 9, employé un mot dont les auteurs de la loi de 1856 avaient repoussé jusqu'à l'évocation [1].

Dans le perpétuel jeu de bascule, auquel il est permis d'assister, entre intérêt public et intérêt privé, un tel « achat forcé » constitue une victoire de l'intérêt privé ; les plateaux de la balance alternent sans arrêt ; le délicat équilibre entre les deux intérêts contradictoires, constamment rompu en faveur de l'un, est presqu'aussitôt rétabli par le contre-poids offensif de l'autre.

1. Il convient, toutefois, de rappeler que « l'expropriation pour cause d'utilité publique », au sens même de la loi de 1841, trouve encore sa place et ses applications dans la loi de 1856. Mais il s'agit du cas particulier, prévu à l'article 12, où la source d'intérêt public est exploitée d'une manière qui en compromet la conservation ou qui ne satisfait pas aux besoins de la santé publique ; alors, l'expropriation, au profit de l'Etat, de la source et de ses dépendances peut être autorisée par un décret délibéré en Conseil d'Etat.

CHAPITRE III

VOIES DE RECOURS

A l'étude ci-dessus des dispositions légales il n'y aurait rien à ajouter si les diverses mesures administratives prises en application de ces dispositions et des règlements d'administration publique subséquents recevaient exécution en toutes circonstances, sans incidents ni difficultés ; par malheur ou fatalité, il n'en est pas toujours ainsi : dans la mission remplie par l'administration, un intérêt peut être froissé, et il est normal qu'une personne lésée ou se considérant comme telle cherche, par voies et moyens de droit, à faire annuler ou retirer la mesure préjudiciable ou reconnaître la responsabilité de l'administration ou de l'administrateur afin d'obtenir des dommages-intérêts ; or, c'est la technique et l'originalité remarquables du droit administratif français de faire apparaître et jouer les voies de recours ouvertes aux particuliers contre les décisions exécutoires des pouvoirs publics comme les éléments d'une « collaboration » indispensable entre administrés et administrateurs et un sûr garant de la « bonne administration » où l'arbitraire n'a point sa place. Il convient d'en donner une très simple et documentaire figuration.

SECTION I

RETRAIT OU ANNULATION DE LA DÉCISION ADMINISTRATIVE

§ 1. — La voie gracieuse.

Elle est assurément la plus simple, rapide et sans frais : une pétition y suffit, adressée à l'autorité administrative pour

lui demander, soit de rapporter elle-même l'acte qu'elle a fait, soit de faire un acte nouveau. Mais à une faveur sollicitée l'autorité n'est pas tenue de répondre ; là est le point faible de cette voie de recours, employée ou à employer chaque fois que la voie contentieuse ne peut sortir effet.

Il est utile, au demeurant, de procéder à quelques distinctions, selon les autorités exécutives d'où émanent les mesures dont la modification ou la suppression est demandée.

Le chef de l'Etat peut incontestablement revenir sur le décret qui a déclaré la source d'intérêt public comme sur celui qui a fixé le périmètre de protection, retirer la déclaration d'intérêt public dans les mêmes formes que celles dans lesquelles il l'a décrétée, étendre, restreindre ou supprimer le périmètre de protection, dès que les formalités prescrites par la loi ont été remplies.

Le ministre, après avoir refusé son autorisation à certains travaux, peut revenir sur sa décision ; s'il l'a accordée, il ne peut, dans l'opinion commune [1], la reprendre arbitrairement, à peine de rendre inutiles les dépenses faites par la personne autorisée : dès qu'ils ont été permis, ces travaux ne peuvent être interdits que si le résultat constaté en est d'altérer ou diminuer la source, et la mesure ne peut intervenir que par la voie contentieuse (art. 4 § 2).

Le préfet, après avoir refusé la suspension sollicitée de travaux, pourra l'ordonner. L'accord existe sur ce point. Mais, s'il l'a ordonnée, l'opinion générale [2] est qu'il n'y a pas de recours gracieux contre cette décision et que le préfet ne peut retirer son arrêté : les ouvrages faits en dehors du périmètre, peuvent (art. 5) être repris à l'expiration des six mois, si une extension du périmètre n'a pas été obtenue ; il s'ensuit, à défaut d'autre prescription légale, le droit pour le propriétaire

1. MARESCHAL, *Des restrictions au droit de propriété se rattachant à l'existence des sources minérales ou thermales*, thèse, Paris, 1893, p. 194 et suiv.
2. *Ibid.*

de la source d'exiger que ce délai de six mois soit respecté. Il en va de même au cas d'interdiction préfectorale, dans l'intérieur du périmètre, des travaux régulièrement entrepris ; la seule manière de faire tomber l'arrêté est la voie contentieuse (art. 4 § 2).

§ 2. — **La voie contentieuse.**

Elle tend, au moyen du recours pour excès de pouvoir, à l'annulation par le Conseil d'Etat de la décision exécutoire entachée d'irrégularité, en raison de l'un des vices de l'acte administratif, et pour l'une des causes classiques d'annulation : incompétence, vice de forme, violation de la loi ou détournement de pouvoir. Chacune de ces ouvertures a, de fait, donné lieu à certaines instances, et la jurisprudence s'est nettement établie en ces quelques applications.

1° *Incompétence.* — C'est le fait d'autorités administratives régulières excèdant leurs compétences légales *ratione personae* (l'incompétence *ratione materiae* s'apparente au détournement de pouvoir). Elle vicie la décision exécutoire, relative à une matière d'administration, mais prise par une autre autorité que celle désignée pour la prendre d'après la répartition des compétences. Un tel empiètement a trouvé sa définition et sa sanction dans l'arrêt du 14 janvier 1876 (*Millet*, source des *Célestins*)[1] : l'exécution par le sieur Millet de travaux pratiqués sans autorisation ni déclaration préalable constituait une contravention prévue et punie par l'article 13 de la loi du 14 juillet 1856 et ressortissait à l'autorité judiciaire ; à celle-ci il appartenait de la réprimer, en appliquant l'amende prévue par ledit article de loi et en statuant sur toutes conséquences de droit ; le préfet de l'Allier, « en prescrivant la discontinuation des travaux qui ne pouvait être ordonnée que

1. D. 1876.3.67, S. 1878.2.31.

par l'autorité judiciaire (avait) excédé la limite de ses pouvoirs ». L'arrêté fut annulé.

Le recours pour incompétence aboutit, en somme, au maintien du principe intangible de la séparation des pouvoirs.

2° *Vice de forme.* — Une omission complète ou partielle de l'une des formalités essentielles [1] auxquelles un acte est assujetti par les lois ou coutumes administratives a été plusieurs fois retenue par le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne la vérification par l'ingénieur des mines du débit journalier de la source (art. 6 du décret du 8 septembre 1856), un arrêt du 13 novembre 1885 (source *Larbaud* à Saint-Yorre) [2], « Considérant... qu'il (résultait) de l'instruction qu'il (avait) été procédé à l'analyse des eaux et que le résultat des expériences (avait) été communiqué à la commission d'enquête, conformément aux prescriptions du décret, mais que le préfet n'(avait) pas fait vérifier par l'ingénieur des mines le débit journalier de la source préalablement à la délibération de la commission », déclarait « le sieur Larbaud fondé à soutenir que l'instruction n'(avait) pas été régulière et qu'il y (avait) lieu d'annuler de ce chef le décret attaqué ».

Un arrêté de suspension de travaux par application de l'article 5 de la loi de 1856 fut, de même, annulé par arrêt du Conseil d'Etat du 27 décembre 1901 (*David*, source du *Dôme*) [3], parce que l'auteur des travaux suspendus n'avait été ni présent ni dûment appelé aux opérations de jaugeage et n'avait pas été mis en demeure et en état de présenter ses observations sur le procès-verbal, ainsi que le prescrivent les articles 17 et 18 du décret du 8 septembre 1856. Ce n'était que renouvellement d'une décision rendue, pour les mêmes causes,

1. Sur la notion de *formes essentielles* (génératrice de sécurité juridique pour les particuliers) : Cf. Cons. d'Et., 4 novembre 1921, *Monpillié*, Leb. chr., p. 903. Rpr. 7 février 1934, *Giudicelli*, p. 178.
2. Leb. chr., p. 834, D. 1887.3.35, S. 87.3.29, *Gaz. Pal.*, 85.2.711.
3. D. 1901.3.29, S. 1904.3.130.

par le Conseil, le 7 août 1874, dans l'affaire *Larbaud*[1], et d'un autre arrêt du 11 février 1898[2] (*Dupuy*), au temps où l'avis du médecin inspecteur était exigé par l'article 15 du décret de 1856.

Au total, dans tous les cas où, à raison de la nature et de l'importance des intérêts engagés, la loi, tout en laissant à l'exécutif un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, a prévu pour la décision à intervenir des conditions déterminées et l'accomplissement de certaines formalités, la stricte observation des unes et des autres constitue, pour les intéressés, un droit absolu, la seule garantie contre les abus par l'administration de son pouvoir discrétionnaire. En effet, comme l'a dit excellemment M. Hauriou : «... Les formalités de procédure constituent, avec la détermination précise des compétences, la principale condition de l'ordre et de la modération dans l'exercice du pouvoir administratif. L'administration est un organisme en partie automatique, dans lequel la conscience centrale ne peut pas être toujours en éveil ; cet élément de la conscience centrale est suppléé par la multiplicité des formalités qui font entrer dans la procédure de l'opération plusieurs agents qui se contrôlent les uns les autres »[3].

3° *Violation de la loi.* — Autre face, affirmation plus générale de la sujétion de l'administration à la légalité, trait essentiel du régime civil administratif[4]. L'impossibilité s'ensuit d'autres mesures administratives que celles prescrites par la loi. C'est pourquoi un arrêt du Conseil d'Etat le 6 avril 1895[5], annulait pour excès de pouvoir un arrêté préfectoral ayant, pour application de l'article 5 de la loi de 1856, enjoint à des propriétaires de terrains situés en dehors d'un périmètre de protection de suspendre tous travaux, quelle que fût leur

1. D. 1875.3.75.
2. D. 1899.3.55, S. 1899.3.126.
3. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 12e éd., 1933, p. 441.
4. V. sur cette ouverture et son histoire, M. Landon, *Aux sources du recours pour excès de pouvoir*, 1942, nos 77 et suiv., p. 116 et suiv. *passim*.
5. *Massé et Couturier*, D. 1896.3.44, S. 1897.3.78.

nature : l'article 5 permet de suspendre seulement les sondages ou travaux souterrains.

4° *Détournement de pouvoir.*— « L'institution du détournement de pouvoir — dit M. Hauriou — a une très haute portée, qui mérite d'autant mieux d'être signalée que cette ouverture à recours est de celles qui paraissent le plus susceptible de développements. A mesure que les compétences se précisent et que l'administration s'habitue à l'observation des formes, le vice de forme et l'incompétence perdent de leur importance ; seul... le détournement de pouvoir apparaît comme ayant ce principe intérieur légèrement indéterminé qui annonce une puissance de développement »[1].

Le grand principe de la relativité des droits qui, sur le plan civil, aboutit au concept de l'abus du droit se retrouve, sur le plan administratif, dans la théorie du détournement de pouvoir[2] ; tandis que les compétences, les formes, les lois constituent des cadres rigides enfermant les trois premiers cas de recours pour excès de pouvoir dans des limites bien précises, les mobiles, au contraire, par leur caractère souple, mouvant et varié à l'infini, élargissent à perte de vue l'horizon du détournement de pouvoir et en favorisent puissamment l'expansion.

Il est, en vérité, souvent très difficile d'apercevoir les mobiles ayant dicté une décision administrative, car l'autorité ne croit pas devoir généralement la motiver. Les différents arrêtés ou décrets rendus en application de la loi de 1856 ne font pas exception à cette règle. Discrétionnaires, ces décisions doivent toujours être guidées par le souci de la santé publique, par un mobile d'intérêt public ; la plupart du temps rien ne permettra de penser et surtout de prouver qu'elles ont été inspirées d'autre cause. C'est sans doute la raison pour

1. Note 5. Cons. d'Et. 16 nov. 1900, *Maugras*, S. 1901.3.57. — Cf. *Précis*, 11e éd., 1927, p. 442, 447.
2. V. Josserand, *Droit civil*, 3e édit., t. I, p. 119 et t. II, p. 248, n° 430.

laquelle il n'est pas, à notre connaissance, d'arrêts ayant annulé, pour détournement de pouvoir, des décisions prises en application stricte de la loi de 1856 : les seuls que nous ayons découverts et examinés visent bien des cas où il est question du périmètre de protection des sources de Vichy et de la loi de 1856 ; mais les décisions annulées n'étaient, en réalité, que des refus d'autorisation d'exploitation, au sujet desquels, d'ailleurs, l'autorité avait eu la malencontreuse idée de révéler des mobiles extralégaux.

Tel, l'arrêt du 6 décembre 1878[1] : Larbaud, pharmacien à Vichy, avait demandé, conformément à l'ordonnance du 18 juin 1823, l'autorisation d'exploiter la source *Prunelle* ; cette requête ayant été rejetée par arrêté ministériel du 16 avril 1876, Larbaud forma devant le Conseil d'Etat, un recours pour excès de pouvoir ; le ministre, pour se défendre, crut devoir expliquer que les eaux dont Larbaud sollicitait l'exploitation ne provenaient pas d'une source distincte lui appartenant, mais étaient dérivées d'une source domaniale voisine. Cette réponse, révélatrice de mobiles autres que ceux voulus par les lois, mêmes antérieures à 1856, sur les eaux minérales, fit obtenir gain de cause à Larbaud. En effet, le Conseil annula la décision, objet du pourvoi, « Considérant qu'il résulte, tant du texte de la décision attaquée que des déclarations ministérielles, que le ministre n'a pas entendu apprécier la demande qui lui était soumise par le sieur Larbaud au point de vue de l'intérêt de la santé publique ; mais qu'en refusant l'autorisation d'exploiter l'eau minérale de la source *Prunelle*, il a entendu prendre une mesure de conservation pour la protection d'une source minérale appartenant à l'Etat ; — Que si la loi du 14 juillet 1856 autorise l'administration à prendre dans l'intérêt de la conservation des sources minérales les mesures de protection que ladite loi détermine, le ministre ne pouvait faire servir à ce but les pouvoirs qui

1. D. 79.3.33, S. 80.2.156.

lui ont été conférés dans l'intérêt de la santé publique... ».

Le commissaire du gouvernement avait pourtant conclu au rejet du pourvoi. La nature même de l'acte attaqué ne lui paraissait pas susceptible d'être déférée au Conseil d'Etat : il la ramenait, en effet, à une permission de police que l'autorité était libre d'accorder ou de refuser, d'autant plus que, si elle pouvait blesser les intérêts du pétitionnaire, elle ne lésait aucun droit acquis ; en outre, l'annulation éventuelle par le Conseil d'Etat d'un tel acte de pure administration lui paraissait vaine, attendu que les juges ne pouvaient, à son sens, ni substituer à l'arrêté annulé une décision contraire ni porter, d'autre part, la moindre atteinte au pouvoir discrétionnaire du ministre et à son droit absolu de prononcer un nouveau rejet sans donner aucun motif.

A ces arguments spécieux il fut facile d'objecter que l'acte n'était pas de pure faveur et que le ministre avait excédé manifestement la limite de ses pouvoirs en s'opposant à l'exploitation d'une source d'eau minérale pour d'autres motifs que ceux tirés de la santé publique ; dès lors, si le ministre restait maître de maintenir son refus, il ne le pouvait qu'en se fondant, soit implicitement, soit explicitement, sur l'intérêt de la santé publique. La haute assemblée posa et résolut la question sur son véritable terrain et par l'argument péremptoire.

Par arrêt du 16 juillet 1886 [1], dans une espèce analogue, elle devait statuer exactement dans le même sens et confirmer ses analyses. Un arrêt de la cour de Riom du 19 août 1879 [2], relaxant *Dubois* des fins d'un procès-verbal pour contravention à la loi de 1856, motif pris de ce que les travaux entrepris à l'intérieur du périmètre de protection des sources de Vichy n'étaient que la continuation de ceux commencés antérieurement et n'avaient aucun inconvénient pour lesdites sources, fut cassé,

1. D. 1887.3.125.
2. V. *supra*, p. 77.

dans l'intérêt de la loi seulement, par la Chambre criminelle de la Cour de cassation le 12 mars 1880. Dubois, ainsi en mesure de terminer les travaux et ayant sollicité de l'administration les formalités préalables à l'autorisation d'exploitation de la source, le ministre, sur avis conforme de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, refusa de faire remplir ces formalités, en déclarant que le puits du requérant était situé dans l'intérieur du périmètre de protection des sources domaniales. Dubois forma devant le Conseil d'Etat un recours pour excès de pouvoir ; le ministre, dans ses observations, insista sur ce que l'administration ne pouvait être obligée d'autoriser une exploitation reconnue illégale par la Cour de cassation et n'ayant échappé à une répression pénale que par suite d'une erreur de droit commise par la cour d'appel ; le Conseil, pour mettre à néant l'arrêté ministériel, renouvela les motifs de l'arrêt *Larbaud*.

SECTION II

RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION

Le retrait ou l'annulation d'une mesure incriminée, — réformation, si opportune soit-elle, — ne donne pas pleine satisfaction à l'administré, victime d'une faute ou d'une erreur, dans le cas ou la décision administrative lui a occasionné de graves dommages, car le contentieux de l'annulation ne permet pas d'obtenir la réparation matérielle du préjudice causé ; aussi, en pareille hypothèse, l'administré cherche-t-il souvent à mettre en cause la responsabilité de l'administration par un recours contentieux ordinaire, le recours de pleine juridiction.

Bien qu'engagé à l'occasion d'une décision contentieuse et délimité dans une certaine mesure par le contenu de cette décision, ce recours est, en réalité, un procès fait, non plus à l'acte, mais à la personne morale administrative, de partie à partie, et, plus qu'une question de droit, pose une question

de fait : à l'arrière de la décision exécutoire, il discute des faits d'exécution et des conséquences dommageables susceptibles de créer chez l'administré des droits subjectifs à réparation et à la charge de l'administration une responsabilité subjective[1].

La responsabilité de l'Etat sera, de la sorte, mise en cause devant les tribunaux administratifs. C'est, à l'ordinaire des choses, la seule qu'un administré, lésé par des décisions rendues en application de la loi de 1856, pourra mettre en cause ; il sera, en effet, extrêmement rare, s'il n'est pas inconcevable, que la faute commise par un fonctionnaire, — un préfet ordonnant à tort, par exemple, une suspension de travaux à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre de protection, — soit à ce point grossière que « l'homme » puisse apparaître, avec toutes ses faiblesses et ses erreurs, mettant hors de cause l'administrateur en tant que tel et permettant de faire engager, devant les tribunaux judiciaires, sa responsabilité individuelle.

Les circonstances dans lesquelles, en l'espèce, la responsabilité de l'Etat pourra être discutée prêtent, du point de vue historique et dogmatique, à d'intéressantes constatations. D'abord, un particulier lésé par des mesures prises en application de la loi de 1856 put très rarement actionner l'Etat : de telles mesures, prises dans un but d'intérêt public, ont nature d'actes de puissance publique accomplis en vertu de pouvoirs de police administrative ; au regard de quoi le principe dominant était l'irresponsabilité pécuniaire de l'Etat, survivance, sans doute, de l'irresponsabilité monarchique de l'ancien régime. « En règle générale, disait M. Le Vavasseur de Précourt, commissaire du gouvernement, dans ses conclusions sous l'arrêt *Larbaud* du Conseil d'Etat du 23 juin 1882[2], on peut dire que les décisions entachées d'excès de pouvoir n'ouvrent aux particuliers d'autre recours que le recours en annulation pure et simple, sans action en dommages-intérêts contre l'adminis-

1. Hauriou, *op. cit.*, p. 458.
2. D. 1884.3.2.

tration qui n'agit que dans un but d'intérêt public. Ce principe s'impose surtout en matière de police administrative. Les mesures de police prises dans un intérêt collectif et public n'entraînent pas contre l'Etat de responsabilité pécuniaire ». C'était seulement au cas où le pouvoir de police conféré à l'administration avait été détourné de l'intérêt public pour servir un intérêt privé et fiscal qu'était admise responsabilité de l'Etat. Il existait, en somme, un parallélisme frappant entre le détournement de pouvoir entraînant l'annulation de la décision litigieuse et la base propre de la responsabilité administrative permettant d'obtenir réparation du préjudice causé. L'Etat avait ainsi sa responsabilité engagée, à titre non plus de puissance publique, mais de propriétaire privé.

Mais, pour qu'une telle action en dommages-intérêts pût aboutir, il fallait établir avec certitude que et comment était engagé un intérêt financier par l'Etat ; dès lors que le but fiscal ne se dégageait pas nettement, toute responsabilité était écartée. Le sieur Larbaud l'éprouva, avec amertume, lorsque fut repoussée par le Conseil d'Etat, le 23 juin 1882, sa demande en 550.000 francs de dommages-intérêts contre l'Administration. C'est seulement à la suite de longs débâts que, propriétaire à Vichy d'une source d'eau minérale, dite source *Prunelle*, à proximité de la source *Lucas* appartenant à l'Etat, il avait pu obtenir en 1878 l'autorisation d'exploiter sa source. Tour à tour avaient été annulés, le 7 août 1874, pour vice de forme, un arrêté préfectoral ayant ordonné la suspension provisoire de ses fouilles et, le 6 décembre 1778, pour détournement de pouvoir, un refus ministériel d'autorisation d'exploitation ; aussi Larbaud, se prétendant lésé par ces mesures, argua-t-il, à l'appui de sa demande en dommages-intérêts, de la privation des bénéfices qu'il aurait pu retirer de son exploitation, s'il avait obtenu dès le début l'autorisation sollicitée. Le Conseil d'Etat rejeta sa demande, sur les conclusions que voici de M. Le Vavasseur de Précourt : « L'intérêt

financier de l'Etat ne se dégage pas nettement ; depuis trois ans que Larbaud exploite sa source, il n'est pas allégué que l'Etat ait eu à ce sujet des difficultés avec la Compagnie fermière, ni que le débit des eaux minérales des sources anciennes ait diminué. La découverte de nouvelles sources est utile même aux propriétaires de sources anciennes, par le motif qu'elle accroît la notoriété de la station thermale » ; et plus loin : « Il est certain que cette mesure (l'interdiction de vendre les eaux de la source *Prunelle*) avait été prise pour protéger la source Lucas. Mais protéger, même par une mesure irrégulière, une source déclarée d'intérêt public, ce n'est pas user d'un pouvoir de police dans un intérêt privé et fiscal. La loi de 1856 a énuméré les mesures de protection des sources minérales (fixation de périmètre, interdiction ou suspension provisoire de travaux). Au lieu de provoquer ces mesures en temps utile, le ministre, en vue de l'intérêt public de la protection de la source, a usé d'un pouvoir dont il ne pouvait faire usage qu'en vue d'un autre intérêt public, celui de la santé et de la salubrité ».

Avec ces principes et d'après ces analyses, la responsabilité de l'Etat apparaît peu concevable et réelle en suite de mesures relatives à la protection des eaux minérales. Sans doute, une nouvelle orientation jurisprudentielle s'est esquissée et a, peu à peu, étendu le domaine de cette responsabilité aux actes de police administrative[1]. Trouverait-elle son application en notre matière ? Aucun arrêt ne permet de l'affirmer ; nous inclinons à penser que des recours en dommages-intérêts ne pourraient, comme dans le passé, être utilisés que très rare-

1. Le Conseil d'Etat a donné le ton à cet égard. En exigeant comme condition de la responsabilité administrative un préjudice spécial et anormal, en écartant en nombre de cas la réparation pécuniaire du dommage dérivé de l'action administrative, il semble qu'il donne au contentieux de l'indemnité une certaine marge d'action entièrement libre et, comme l'a noté le doyen Duez, une certaine « transaction entre un individualisme excessif qui barrerait la route à l'action d'une administration agissant au nom de l'intérêt général en réclamant, en tout état de cause, la réparation du préjudice subi et une conception excessive des droits de la société qui sacrifierait toujours les intérêts de l'individu à ceux du groupe social » (Duez, *La responsabilité de la puissance publique*, 1938, p. 68).

ment, la notion fondamentale d'intérêt public, en tant qu'elle domine la législation du périmètre de protection, s'oppose, semble-t-il, à la mise en jeu de toute responsabilité ; l'administration, agissant même irrégulièrement, dans l'intérêt de la santé et de la salubrité publique, ne peut être considérée comme en faute ; si donc l'administration se trompe sur les mesures qu'il lui appartient de prendre, et même si ses décisions doivent, dès lors, être annulées pour excès de pouvoir, la responsabilité pécuniaire de l'Etat ne saurait être engagée par un acte qui, fût-il irrégulier, a été accompli dans un but d'intérêt public.

CONCLUSION

Dans leur pétition de février 1844, aux « députés de France »[1] les membres du conseil municipal et les notables habitants de la ville de Vichy déclaraient que « porter atteinte aux eaux minérales, c'est blesser également les intérêts privés qui s'y rattachent et l'intérêt public ». Ainsi traçaient-ils au Corps législatif le plan du statut qu'ils attendaient : concilier deux notions apparemment inconciliables, l'intérêt public et l'intérêt privé. Cette voie fut celle que suivit le législateur en consacrant la prééminence de l'intérêt public, tout en conservant à la loi un caractère défensif et en n'imposant à la propriété privée que les sacrifices indispensables.

Mais est-ce vraiment entre intérêt public et intérêt privé que se déroule la lutte circonscrite ainsi par la loi de 1856 ? Apparemment, l'opposition n'existe-t-elle pas plutôt entre deux intérêts privés ou même peut-être entre deux intérêts publics :

— Lutte entre deux intérêts privés : celui, d'une part, du propriétaire de la source bénéficiaire du périmètre de protection et, d'autre part, celui du propriétaire voisin. Entre ces deux intérêts divergents, la loi accorderait sa protection à celui qui aurait pour allié l'intérêt public.

— Lutte entre deux intérêts publics : rien ne prouve, en effet, que les sondages interdits n'eussent pas permis de faire surgir une nouvelle source d'eau minérale, aussi précieuse que l'ancienne à la santé publique. Dans cette hypothèse, l'intérêt

1. V. *supra*, Introduction, p. 1.

public se confondrait avec l'intérêt privé, aussi bien pour la source qui eût été nouvellement découverte que pour la source originaire. Comment le législateur pourrait-il accorder dans un cas sa protection à l'intérêt public, tout en la lui refusant dans un autre ? Il l'accorderait, en somme, au premier possesseur. La solution adoptée serait celle de la facilité : *Prior tempore, potior jure.*

Mais il n'en est rien. Un seul intérêt s'identifie avec l'intérêt public, celui de la source originaire, lorsque la régularité de son débit et la vertu curative de ses eaux ont été reconnues et contrôlées, autrement dit lorsqu'elle a fait ses preuves. L'intérêt public commande de la protéger contre les atteintes d'entreprises rivales, parfois malveillantes, souvent maladroites, toujours dangereuses, alors même que les travaux interdits eussent permis la découverte éventuelle d'une nouvelle source bienfaisante : la réalité vaut mieux qu'une espérance et on ne lâche point la proie pour l'ombre. D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que la protection dont une source bénéficie est essentiellement dictée par l'intérêt public et si le propriétaire, c'est-à-dire l'intérêt privé, se trouve favorisé, ce n'est que par contre-coup. A la base, en effet, de toute protection existe une déclaration d'intérêt public : sans déclaration d'intérêt public préalable, pas de périmètre de protection possible. Au surplus, l'intérêt public, une fois déclaré, place la source sous la surveillance de l'Etat, astreint le propriétaire de cette source à certaines obligations et permet éventuellement à l'Etat d'en provoquer l'expropriation.

Il ne s'agit pas, en définitive, malgré les apparences, d'une lutte entre deux intérêts ou privés ou publics, mais bien de la primauté de l'intérêt public par rapport à tous les intérêts privés : il domine, explique, justifie tout ; par l'institution du périmètre de protection, le législateur de 1856 n'a eu qu'une pensée et qu'un but : en consacrer l'hégémonie.

Certes, une notion à ce point capitale, venant ébranler le

droit sacramentel de propriété, ne pouvait manquer de provoquer les hésitations et la circonspection des assemblées législatives ; c'est pourquoi son instauration a été particulièrement laborieuse sur les deux plans jurisprudentiel et légal, et son application dans le bassin de Vichy tâtonnante et progressive de 1874 à 1930.

L'intérêt public n'est parvenu à triompher qu'en se plaçant dans le sillage d'une notion, apparemment synonyme, depuis longtemps consacrée : celle de l'utilité publique ; mais le législateur a pris garde de ne pas tomber dans l'écueil qui eût consisté à confondre ces deux notions. Les conséquences entraînées par l'une et par l'autre diffèrent, en effet, profondément : l'utilité publique conduit inéluctablement à l'expropriation, dans les termes de la loi de 1841, tandis qu'en règle générale l'intérêt public fait naître seulement des servitudes publiques, et l'expropriation qu'il autorise exceptionnellement se réduit à une expropriation renversée ou, plus exactement, à un achat forcé, imposé au prétendu expropriant par le soi-disant exproprié.

Fort subtile, la notion d'intérêt public, consacrée par la loi de 1856, n'est, en somme, qu'un moyen terme entre l'intérêt privé et l'utilité publique. Il a été passé insensiblement, par nuances et non par bonds, des entreprises pures d'intérêt privé aux exploitations d'utilité publique : dans ce domaine, non plus que dans presque tous autres de l'ordre juridique, il n'y a rien de tranché et de radical, mais des transitions souples entre conceptions opposées. L'esprit est tenté de faire à cet égard un rapprochement avec certaine théorie civiliste des nullités, lesquelles se classent [1], non plus strictement en nullités relatives et nullités absolues, mais en une gamme de nullités intermédiaires, dont les principaux termes seraient les suivants : nullités d'intérêt privé, nullités d'utilité sociale,

1. René Japiot, *Des nullités en matière d'actes juridiques*, thèse, Dijon, 1909, p. 550 et suiv.

nullités d'intérêt général. Le parallélisme est séduisant. Tant que les sources appartiennent à des propriétaires privés, la notion dominante d'intérêt public existe seule ; dès l'instant que les sources sont ou deviennent la propriété de l'Etat ou des collectivités administratives, l'idée d'intérêt public évolue et se transforme en celle de *service public.*

A cette conception de service public ne pourrait-il être fait pourtant l'objection suivante ? Les établissements thermaux font partie du domaine privé de l'Etat qui les exploite comme le ferait un particulier : la loi de 1856 place exactement sur le même plan sources privées et sources administratives, en les soumettant aux mêmes charges et leur assurant les mêmes prérogatives ; la déclaration d'intérêt public n'a pas davantage pour effet de faire passer les sources de l'Etat dans le domaine public que de sortir du patrimoine d'un particulier les sources thermales lui appartenant.

La vérité est qu'il n'y a nulle concordance entre l'idée de service public et celle de domaine public : les notions administratives, même voisines en apparence, ne sont pas exactement superposables [1] ; des opérations privées effectuées sur le domaine public, telles que location d'emplacement dans les halles et marchés, construction de casino municipal sur le rivage de la mer, sont aussi concevables que le fonctionnement de services publics sur le domaine privé. Or, comme le dit M. le commissaire du gouvernement Aucoc dans ses conclusions sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 mars 1866 [2] : « Toujours le législateur a vu dans la gestion de ceux des établissements thermaux qui appartiennent à l'Etat, non pas l'exploitation d'un domaine en vue d'obtenir des revenus, mais un véritable service public, le service de la santé publique » [3].

1. MESTRE, note sous Toulouse, 19 février 1919, *Société thermale des Pyrénées* S. 1922.2.89.

2. D. 67.3.10.

3. Il convient toutefois de signaler qu'en ce qui concerne plus spécialement l'exploitation de l'eau et sa vente en bouteilles, l'administration des finances, selon qu'il y va de son intérêt fiscal, la considère ou non comme un service public.

Deux importantes conséquences en découlent : d'une part, le caractère pour le contrat de concession d'une source minérale d'être, non un bail, mais une concession de service public ; d'autre part, la nature de travaux publics reconnue à ceux exécutés par l'Etat et les collectivités publiques relativement aux établissements thermaux et aux sources domaniales. Elles n'ont rien pour surprendre : c'est surtout grâce aux questions de compétence posées par les problèmes surgissant aux frontières du droit public et du droit privé que la portée et les limites des diverses théories administratives peuvent être précisées. L'expérience s'est renouvelée et confirmée en 1919, à l'occasion de difficultés nées entre la commune et la Société thermale [1] de Luchon: il s'agissait de savoir devant quel organe, tribunal administratif ou commission arbitrale instituée par la loi du 9 mars 1918, devaient être discutées à raison de leur nature les conventions par lesquelles la commune de Luchon avait loué à la Société thermale les divers immeubles formant en leur ensemble le patrimoine thermal de la station, sources, ouvrages exécutés pour leur captage, canalisation et exploitation, casino et dépendances. La cour de Toulouse affirma — comme l'avait déjà fait le Conseil d'Etat — le caractère, non pas d'un bail à loyer, mais d'un contrat de concession d'un service public, inhérent à une telle convention [2], et donc l'incompétence de la commission arbitrale.

La première conséquence de l'idée de service public était ainsi venue au jour [3]. La seconde, la qualification comme travaux publics de ceux afférents à l'exploitation des sources minérales domaniales, a son siège dans un arrêt *Lafond-Pasquier* rendu par le Conseil d'Etat, le 8 mars 1866 [4]. Les hôteliers de Néris-les-Bains avaient adressé à

1. Toulouse, 19 février 1919, précité.
2. A noter cependant que, de l'avis des conseils juridiques de la Compagnie fermière de Vichy, ce contrat tiendrait autant de la concession de service public que du bail, les termes « *L'Etat concède et donne à bail* » employés dans la convention passée entre l'Etat et la Compagnie fermière, venant, au surplus, renforcer cette opinion.
3. Cass. civ. 4 janvier 1922, S. 1923.1.213, D. 1922.1.45.
4. D. 67.3.10.

l'Etat une requête à fin de destruction d'un établissement de bains pour indigents et d'allocation de dommages-intérêts. Le conseil de préfecture de l'Allier s'était déclaré incompétent par ce motif que les dommages dont se plaignaient les réclamants n'avaient pas pour cause l'exécution de travaux publics ; le Conseil d'Etat, conformément aux conclusions présentées par le commissaire du gouvernement Aucoc, réforma la décision, « considérant que les travaux exécutés par l'Etat dans l'établissement thermal de Néris ont un but d'intérêt public et que, dès lors, ils rentrent dans la catégorie des travaux publics... »

Ainsi l'intérêt public prend-il une force accrue et atteint-il son plein épanouissement, dès l'instant qu'il est aux mains de la puissance publique et que, prenant la forme et le but d'un véritable service public, il éclipse totalement l'intérêt privé.

Combien saisissante apparaît cette évolution, au souvenir de la rude pente gravie pour obtenir la consécration d'une telle notion, et tout aussi remarquable la savante gradation incluse dans l'intérêt public lui-même : plus que jamais s'y découvre la souplesse d'une vie juridique intense, harmonieuse et féconde, d'où les heurts sont bannis ; tout est nuance et transitions : entre le bastion de l'intérêt privé et l'objectif de l'utilité publique, déjà le législateur de 1856 avait jeté le pont de l'intérêt public, remplissant ainsi la mission conciliatrice qui lui était dévolue ; à son tour, ce moyen terme se décompose et se fractionne en classes ou échelons différents et progressifs.

Tout au bas et au départ, « un intérêt public non déclaré », à l'état latent, celui attaché aux sources d'eaux minérales munies d'une simple autorisation d'exploiter dans les termes de l'ordonnance de 1823 ; — à mi-course, « l'intérêt public déclaré », conformément à la loi de 1856, pour celles des sources autorisées jugées dignes de cette promotion en raison de leurs vertus et de leur importance ; — à l'échelon supérieur, couron-

nement de la loi de 1856 et lui assurant sa plénitude d'application, l'intérêt public non seulement déclaré, mais encore fortifié par l'établissement du périmètre de protection ; — enfin, au point culminant, l'intérêt public transformé en service public, lorsqu'il s'agit de sources domaniales déclarées d'intérêt public.

Le caractère remarquable de cette gradation apparaît dans sa plénitude, à partir du moment où s'en découvre à Vichy l'application pratique.

Bien qu'homogènes dans leur ensemble par leur composition chimique, leurs propriétés physiques et leur valeur thérapeutique, les deux cents sources du bassin de Vichy n'ont évidemment toutes ni la même qualité ni la même puissance ni les mêmes vertus ; une discrimination s'imposait en fait, corollaire indispensable de la gradation juridique ci-dessus définie. Une douzaine seulement, les plus importantes, ont été déclarées d'intérêt public et elles seules, en droit, sont protégées par le périmètre de protection ; ce sont les douze sources de l'Etat, dont la gestion a été confiée à la Compagnie fermière de l'établissement thermal de Vichy. Pour les autres, l'intérêt public, bien que non déclaré officiellement, existe à l'état latent et leur a permis d'obtenir une autorisation d'exploiter conformément à l'ordonnance de 1823.

Dans l'historique des applications au bassin de Vichy de la loi de 1856, sous le double aspect de la déclaration d'intérêt public et du périmètre de protection, a pu être suivie la marche ascensionnelle de cette grande idée d'intérêt public : là aussi, tout s'est passé insensiblement, progressivement, au fur et à mesure des nécessités publiques.

En 1859, l'ingénieur des mines de Gouvenain concluait à l'établissement d'un périmètre de 14.000 hectares ; en 1861, les sources domaniales de Vichy étaient déclarées d'intérêt public, mais le périmètre projeté n'était pas encore fixé ; en 1874 seulement, le premier périmètre est proclamé, frag-

menté en trois zones de protection, couvrant ensemble 920 hectares ; puis vinrent successivement les extensions de 1895, 1901 et 1907, et finalement le décret de 1930, fixant à 15600 hectares la superficie du périmètre de protection, et apportant au projet de Gouvenain une évidente consécration.

Ainsi, l'intérêt public à l'état latent, qui existe dans le bassin de Vichy, pour toutes les sources munies de la seule autorisation d'exploiter, s'est mué en intérêt public déclaré pour les grandes sources minérales qui ont fait la célébrité de la station, puis s'est trouvé fortifié et préservé par l'assignation et les extensions successives du périmètre de protection.

Ce n'est pas tout. Nous avons vu, en effet, qu'au point culminant de cette gradation de l'intérêt public, apparaissait la notion de service public, venant absorber ce dernier, lorsque les sources déclarées d'intérêt public se trouvaient être des sources domaniales. Or, à Vichy, les douze sources déclarées d'intérêt public, bénéficiaires légales du périmètre de protection, appartiennent toutes à l'Etat.

Dans la célèbre station thermale, l'intérêt public revêt donc sa plus haute signification : celle de service public. De la sorte Vichy, non seulement a été l'artisan de la législation de 1856 et, ce faisant, a permis à une notion telle que l'intérêt public d'être érigée au rang des principes juridiques les mieux établis, mais encore a trouvé moyen de faire de cette notion capitale l'application la plus élevée : un service public.

Atténuer la portée de cet hommage en alléguant que les autres sources se trouvent supplantées et défavorisées, du fait que, n'ayant pas été déclarées d'intérêt public, elles ne peuvent invoquer le bénéfice des dispositions de la loi de 1856, serait injuste et contraire à la réalité des faits. Il est bien évident, d'une part, qu'émergeant toutes ou à peu près à l'intérieur du périmètre de protection, elles profitent indirectement, mais automatiquement, des servitudes légales d'intérêt public imposées à la propriété privée par la loi de 1856 : aussi le

périmètre de protection établi pour les sources de l'Etat préserve-t-il les autres sources du bassin de Vichy, au même titre qu'un paratonnerre installé à la flèche d'une cathédrale protège tous les immeubles avoisinants ; et comme, d'autre part, la prospérité de la station est intimement liée à celle des grandes sources domaniales, les fermiers de l'Etat, en assurant le service public qu'ils assurent, défendent, aussi bien que l'intérêt public, les intérêts privés attachés à toutes les sources du bassin de Vichy.

Comblant ainsi les vœux des pétitionnaires de 1844, la « reine des villes d'eaux françaises » a été le berceau d'un régime communautaire, où se trouvent admirablement conciliés l'intérêt public et l'intérêt privé.

Vu :
Strasbourg-Clermont-Ferrand, le 25 août 1943,
Le Président de thèse,
Joseph DELPECH.

Vu :
Strasbourg-Clermont-Ferrand, le 25 août 1943,
Le Doyen de la Faculté,
Joseph DELPECH.

Vu et permis d'imprimer :
Strasbourg-Clermont-Ferrand, le 27 août 1943,
Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,
A. TERRACHER.

Appendice

LOI
du 14 juillet 1856
sur la conservation et l'aménagement des sources d'eaux minérales.

TITRE PREMIER

De la déclaration d'intérêt public des sources, des servitudes et des droits qui en résultent.

Art. 1er. — Les sources d'eaux minérales peuvent être déclarées d'intérêt public, après enquête, par un décret impérial délibéré en Conseil d'Etat.

2. — Un périmètre de protection peut être assigné, par un décret rendu dans les formes établies en l'article précédent, à une source déclarée d'intérêt public. — Ce périmètre peut être modifié si de nouvelles circonstances en font reconnaître l'utilité.

3. — Aucun sondage, aucun travail souterrain ne peuvent être pratiqués dans le périmètre de protection d'une source minérale déclarée d'intérêt public, sans autorisation préalable. — A l'égard des fouilles, tranchées, pour extraction de matériaux ou pour un autre objet, fondations de maison, caves, ou autres travaux à ciel ouvert, le décret qui fixe le périmètre de protection peut, exceptionnellement, imposer aux propriétaires l'obligation de faire, au moins un mois à l'avance, une déclaration au préfet, qui en délivre récépissé.

4. — Les travaux énoncés dans l'article précédent et entrepris, soit en vertu d'une autorisation régulière, soit après une déclaration préalable, peuvent, sur la demande du propriétaire de la source, être interdits par le préfet, si leur résultat constaté est

d'altérer ou de diminuer la source. Le propriétaire du terrain est préalablement entendu. — L'arrêté du préfet est exécutoire par provision, sauf recours au conseil de préfecture et au Conseil d'Etat par la voie contentieuse.

5. — Lorsqu'à raison de sondages ou de travaux souterrains entrepris en dehors du périmètre et jugés de nature à altérer ou à diminuer une source minérale déclarée d'intérêt public, l'extension du périmètre paraît nécessaire, le préfet peut, sur la demande du propriétaire de la source, ordonner provisoirement la suspension des travaux. — Les travaux peuvent être repris si, dans le délai de six mois, il n'a pas été statué sur l'extension du périmètre.

6. — Les dispositions de l'article précédent s'appliquent à une source minérale déclarée d'intérêt public à laquelle aucun périmètre n'a été assigné.

7. — Dans l'intérieur du périmètre de protection, le propriétaire d'une source déclarée d'intérêt public a le droit de faire, dans le terrain d'autrui, à l'exception des maisons d'habitation et des cours attenantes, tous les travaux de captage et d'aménagements nécessaires pour la conservation, la conduite et la distribution de cette source, lorsque ces travaux ont été autorisés par un arrêté du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics [1]. — Le propriétaire du terrain est entendu dans l'instruction.

8. — Le propriétaire d'une source d'eau minérale déclarée d'intérêt public peut exécuter sur son terrain tous les travaux de captage et d'aménagement nécessaires pour la conservation, la conduite et la distribution de cette source, un mois après la communication faite de ses projets au préfet. — En cas d'opposition par le préfet, le propriétaire ne peut commencer ou continuer les travaux qu'après autorisation du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics [2]. — A défaut de décision dans le délai de trois mois, le propriétaire peut exécuter les travaux.

1 et 2. Depuis 1889, c'est le ministre chargé de l'hygiène et de la santé publique qui est compétent.

9. — L'occupation du terrain compris dans le périmètre de protection pour l'exécution des travaux prévus par l'article 7 ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un arrêté du préfet qui en fixe la durée. — Lorsque l'occupation d'un terrain compris dans le périmètre prive le propriétaire de la jouissance du revenu au-delà du temps d'une année, ou lorsqu'après les travaux le terrain n'est plus propre à l'usage auquel il était employé, le propriétaire dudit terrain peut exiger du propriétaire de la source l'acquisition du terrain occupé ou dénaturé. Dans ce cas l'indemnité est réglée suivant les formes prescrites par la [loi du 3 mai 1841 [1]]. Dans aucun cas l'expropriation ne peut être provoquée par le propriétaire de la source.

10. — Les dommages dus par suite de suspension, interdiction ou destruction de travaux dans les cas prévus aux articles 4, 5 et 6, ainsi que ceux dus à raison de travaux exécutés en vertu des articles 7 et 9, sont à la charge du propriétaire de la source. L'indemnité est réglée à l'amiable ou par les tribunaux. — Dans les cas prévus par les articles 4, 5 et 6, l'indemnité due par le propriétaire de la source ne peut excéder le montant des pertes matérielles qu'a éprouvées le propriétaire du terrain et le prix des travaux devenus inutiles, augmenté de la somme nécessaire pour le rétablissement des lieux dans leur état primitif.

11. — Les décisions concernant l'exécution ou la destruction des travaux sur le terrain d'autrui ne peuvent être exécutées qu'après le dépôt d'un cautionnement dont l'importance est fixée par le tribunal et qui sert de garantie au paiement de l'indemnité dans les cas énumérés en l'article précédent. — L'Etat, pour les sources dont il est propriétaire, est dispensé du cautionnement.

12. — Si une source d'eau minérale déclarée d'intérêt public est exploitée d'une manière qui en compromette la conservation ou si l'exploitation ne satisfait pas aux besoins de la santé publique, un décret impérial délibéré en Conseil d'Etat peut autoriser l'expropriation de la source et de ses dépendances

1. La loi fondamentale de 1841, modifiée et complétée notamment par celles des 21 avril 1924, 6 novembre 1918 et 17 juillet 1921, a été remplacée par le D.L. 8 août 1935, modifié par deux autres du 30 octobre suivant.

nécessaires à l'exploitation, dans les formes légales réglées par la [loi du 3 mai 1841].

TITRE II

Dispositions pénales.

13. — L'exécution sans autorisation ou sans déclaration préalable, dans le périmètre de protection, de l'un des travaux mentionnés dans l'article 3, la reprise des travaux interdits ou suspendus administrativement en vertu des articles 4, 5 et 6, est punie d'une amende de cinquante francs à cinq cents francs.

14. — Les infractions aux réglements d'administration publique prévus au dernier paragraphe de l'article 19 de la présente loi sont punies d'une amende de seize francs à cent francs.

15. — Les infractions prévues par la présente loi sont constatées, concurremment, par les officiers de police judiciaire, les ingénieurs des mines et les agents sous leurs ordres ayant droit de verbaliser.

16. — Les procès-verbaux dressés en vertu des articles 13 et 14 sont visés pour timbre et enregistrés en débet. — Les procès-verbaux dressés par les gardes-mines ou agents de surveillance assermentés doivent, à peine de nullité, être affirmés dans les trois jours devant le juge de paix ou le maire, soit du lieu du délit, soit de la résidence de l'agent. — Lesdits procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire.

17. — L'article 463 du Code pénal est applicable aux condamnations prononcées en vertu de la présente loi.

TITRE III

Dispositions générales et transitoires.

[18. — La somme nécessaire pour couvrir les frais d'inspection médicale et de surveillance des établissements d'eaux minérales autorisés est perçue sur l'ensemble de ces établissements. — Le montant en est déterminé tous les ans par la loi de finances.

— La répartition en est faite entre les établissements, au prorata de leurs revenus. — Le recouvrement a lieu, comme en matière de contributions directes, sur les propriétaires, régisseurs ou fermiers des établissements [1].

19. — Des règlements d'administration publique déterminent : — les formes et les conditions de la déclaration d'intérêt public, de la fixation du périmètre de protection, de l'autorisation mentionnée à l'article 3 et de la constatation mentionnée à l'article 4 ; — l'organisation de l'inspection médicale et de la surveillance des sources et des établissements d'eaux minérales naturelles, les bases et le mode de la répartition énoncée en l'article 18 ; — les conditions générales d'ordre, de police et de salubrité auxquelles tous les établissements d'eaux minérales naturelles doivent satisfaire.

20. — L'article 9 de l'arrêté consulaire du 6 nivôse an XI est abrogé. — Sont également abrogées toutes les dispositions des lois, décrets, ordonnances et règlements antérieurs, qui seraient contraires aux dispositions de la présente loi.

21. — Le décret du 8 mars 1848 continuera d'avoir son effet jusqu'au 1er janvier 1857, pour tous les établissements qui n'auraient pas été déclarés d'intérêt public avant cette époque.

1. Article abrogé formellement par L. 12 février 1883.

DÉCRET
du 8 septembre 1856
portant règlement sur la conservation et l'aménagement des sources d'eaux minérales

---

Napoléon, par la grâce de Dieu et la volonté nationale, empereur des Français, à tous présents et à venir, salut.

Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'Etat au département de l'agriculture, du commerce et des travaux publics.

Vu la loi du 14 juillet 1856, sur la conservation et l'aménahement des sources d'eaux minérales, et spécialement le paragraphe 17 de l'article 19 de cette loi, ledit paragraphe ainsi conçu : « Des règlements d'administration publique déterminent les formes et les conditions de la déclaration d'intérêt public, de la fixation du périmètre de protection, de l'autorisation mentionnée à l'article 3 et de la constatation mentionnée à l'article 4 » ;

Notre Conseil d'Etat entendu,

Avons décrété et décrétons ce qui suit :

TITRE PREMIER

De la déclaration d'intérêt public.

Art. 1er. (*modif. D.* 30 *avril* 1930) — La demande tendant à faire déclarer d'intérêt public une source d'eau minérale est établie en deux exemplaires, dont un sur papier timbré. Elle est adressée au préfet. Elle peut être jointe à la demande d'autorisation fournie en exécution des dispositions de l'ordonnance du 18 juin 1823 modifiée par le décret en date du 30 avril 1930. Dans le cas où la source a été l'objet d'une autorisation

antérieure au décret susvisé, la demande est établie et instruite suivant les conditions fixées par l'article 2 du décret sus visé pour les demandes d'autorisation ; lorsque la source a été autorisée dans les conditions fixées par le décret susvisé, la demande de reconnaissance d'intérêt public indique la date de l'arrêté ministériel d'autorisation.

2. (*D.* 30 *avril* 1930). — Dans tous les cas la demande contient, en outre, des renseignements précis sur l'importance du débit journalier de la source, avec les variations qu'elle est susceptible d'éprouver suivant les saisons, en ce qui concerne son débit, sa température et sa teneur en germes, les propriétés spéciales des eaux, la consistance de l'établissement d'eaux minérales qu'elle alimente et le nombre des malades que cet établissement a reçus dans les trois dernières années. — Si les eaux ne sont pas administrées sur place et si elles sont seulement livrées à la consommation publique, la demande indique avec précision le procédé d'embouteillage et le nombre de bouteilles expédiées par l'exploitant de la source pendant les trois années précédentes. — A la demande est joint un plan en double expédition, à l'échelle de 10 mm. par mètre, représentant l'établissement d'eaux minérales et faisant connaître les dispositions des réservoirs, des salles de bains, de douches, d'installation et de tous appareils ou installations servant à l'administration des eaux, ainsi que la disposition des aménagements et constructions servant au fonctionnement de l'établissement, avec indications spéciales sur l'évacuation des matières et eaux usées. Le demandeur y ajoute tous les renseignements propres à faire apprécier les services que l'établissement rend à la santé publique. Le préfet donne récépissé de la demande.

3. — Le préfet fait enregistrer la demande sur un registre particulier et ordonne les publications et affiches dans les dix jours.

4. — Par les soins du préfet, la demande est publiée et affichée dans la commune où est situé l'établissement d'eaux minérales et dans les chefs-lieux d'arrondissement du département ; elle est insérée dans l'un des journaux de chacun des arrondissements où se font les publications et affiches, le tout aux frais du demandeur. — La durée des affiches est d'un mois, à dater

du jour de leur apposition dans chaque localité. — Dans chaque localité, la publication a lieu devant la porte de la maison commune et des églises paroissiales et consistoriales, à l'issue des offices, un jour de dimanche, et au moins une fois pendant la durée des affiches.

5.— Un registre destiné à recevoir les observations et déclarations du public est ouvert, pendant le même délai, à la mairie de la commune où est situé l'établissement, ainsi que dans les chefs-lieux d'arrondissement du département.

6. (*D.* 30 *avril* 1930). — A l'expiration du délai ci-dessus fixé, et dans les deux mois qui suivent, une commission composée, sous la présidence du préfet ou de son délégué, de deux membres du conseil général, de l'ingénieur des mines, de l'inspecteur départemental d'hygiène, du directeur du bureau municipal d'hygiéne et de deux médecins membres de la chambre d'industrie thermale, désignés par les médecins exerçant dans la station, se réunit à la préfecture pour donner son avis sur le résultat de l'enquête et sur la demande en déclaration d'intérêt public. — Dans les communes qui ne sont pas classées comme stations hydrominérales, les deux médecins membres de la commission sont désignés par le conseil départemental d'hygiène. — Le préfet transmet, sans délai, au ministre chargé de l'hygiène la délibération de la commission avec son avis, en même temps que les pièces de l'enquête, le rapport du service des mines et les documents annexés à la demande.

7. (*D.* 30 *avril* 1930). — Le conseil général des mines, l'institut d'hydrologie et de climatologie, le conseil supérieur d'hygiène, l'Académie de médecine, la commission permanente des stations hydrominérales et climatiques de France sont appelés à donner leur avis, après avoir, s'ils le jugent utile, prescrit ou effectué eux-mêmes les compléments d'instruction et les vérifications nécessaires. — Il est statué par un décret en Conseil d'Etat.

8. (*D.* 30 *avril* 1930). — Le décret est publié au *Journal officiel*. Il est, en outre, aux frais du demandeur, publié dans les journaux du département et affiché dans la commune où se trouve l'exploitation, ainsi qu'à la porte de l'établissement.

9. — Lorsque différentes sources sont exploitées dans un même établissement, la demande en déclaration d'intérêt public peut en embrasser la totalité ou plusieurs, et l'instruction se fait d'une manière simultanée pour toutes les sources comprises dans la demande. — Toutefois, les renseignements indiqués dans le paragraphe premier de l'article 2 doivent être distincts pour chaque source, de même que les vérifications et opérations mentionnées dans le paragraphe 2 de l'article 6.

TITRE II

De la fixation du périmètre de protection.

10. — La demande en fixation d'un périmètre de protection autour d'une source déclarée d'intérêt public est formée et instruite d'après les règles tracées au titre précédent, sauf les modifications qui suivent.

11. — La demande est accompagnée : 1° d'un mémoire justificatif ; 2° d'un plan à l'échelle d'un millimètre par mètre représentant les terrains à comprendre dans le périmètre et sur lequel sont indiqués l'allure présumée de la source et son point d'émergence. — La demande est publiée et affichée, et des registres d'enquête sont ouverts dans chacune des communes sur le territoire desquelles s'étend le périmètre demandé.

12. — La demande en fixation du périmètre de protection peut être produite en même temps que la demande en déclaration d'intérêt public, et il peut être statué sur l'une et l'autre demande au vue d'une seule et même instruction.

13. — Les demandes en modification de périmètre sont formées et instruites comme les demandes en première fixation et il est statué dans les mêmes formes.

TITRE III

De l'autorisation des travaux dans l'intérieur du périmètre de protection et de la constatation des faits d'altération ou de diminution des sources.

14. — La demande en autorisation préalable prévue par le paragraphe premier de l'article 3 de la loi du 14 juillet 1856, pour les sondages et les travaux souterrains à exécuter dans le périmètre de protection, est adressée au préfet du département. — La demande est faite sur papier timbré ; elle énonce les nom, prénoms et domicile du demandeur ; elle est accompagnée d'un plan indiquant les dispositions des ouvrages projetés et d'un mémoire explicatif des conditions dans lesquelles ils doivent s'exécuter.

15. (*D.* 30 *avril* 1930). — Le préfet soumet la demande en autorisation de travaux dans l'intérieur du périmètre de protection à l'ingénieur des mines, pour rapport et avis. Il entend la propriétaire de la source ou l'exploitant, si le propriétaire n'exploite pas lui-même. — Il donne son avis motivé et le transmet, avec toutes les pièces du dossier, au ministre chargé de l'hygiène. — Le ministre statue, après avis de l'Institut d'hydrologie et de climatologie, du conseil supérieur d'hygiène publique de France et du conseil général des mines, auxquels il est loisible de prescrire ou d'effectuer toutes les mesures d'instruction complémentaire qu'ils jugent utiles.

16. — Lorsque, dans les cas prévus par le paragraphe premier de l'article 4 de la loi du 14 juillet 1856, le propriétaire d'une source minérale demande au préfet d'interdire des travaux entrepris dans l'intérieur du périmètre de protection, le préfet commet immédiatement l'ingénieur des mines pour constater si, en effet, lesdits travaux ont pour résultat d'altérer ou de diminuer la source.

17. — L'ingénieur se transporte sur les lieux ; il procède, en présence des parties intéressées, ou elles dûment appelées, aux opérations de jaugeage et à toutes autres qu'il juge utiles pour établir l'influence des travaux qui ont donné lieu à la réclamation sur le régime de la source, son débit et la composition de

ses eaux. — Il dresse un procès-verbal détaillé, qu'il signe conjointement avec toutes les parties comparantes ; il transmet ce procès-verbal, avec son avis, au préfet du département, qui statue ainsi qu'il est dit au paragraphe 2 de l'article 4 de la loi du 14 juillet 1856. — Chacune des parties intéressées peut requérir l'insertion de ses observations au procès-verbal.

18. — Il est procédé conformément aux dispositions de l'article précédent dans le cas où le propriétaire d'une source minérale déclarée d'intérêt public demande au préfet d'ordonner provisoirement, en vertu de l'article 5 de la loi du 14 juillet 1856, la suspension de sondages et de travaux souterrains entrepris en dehors du périmètre de protection et qu'il signale comme étant de nature à altérer ou diminuer la source.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX.

AUBRY et RAU. — *Cours de droit civil français* (5e édit. E. BARTIN), t. II, p. 296, § 193, texte et note 14.

BERTHELEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif* (13e édit.), p. 383.

COLIN et CAPITANT. — *Cours élémentaire de droit civil* (8e édit.), n° 709 *bis* et 717 à 723.

DELPECH. — *Code administratif* (1937 et 1938), t. I et II.

DEMOLOMBE. — *Des servitudes* (1845-1882), t. I, n° 1 à 15.

HAURIOU. — *Précis de droit administratif et de droit public* (12e édit., 1933, p. 629).

JOSSERAND. — *Cours de droit civil positif français* (3e édit., 1938) t. I, n° 161 à 163, p. 118 à 120 ; — n° 1430 et 1431, p. 790 ; — n° 1448 et 1449, p. 799 et 800 ; — n°s 1451 et suiv., p. 801 à 809 ; — n° 1478, p. 814 ; — n° 1483, p. 818 ; — n°s 1964 et suiv., p. 1085 et suiv. (plus spéc. n° 1977-5°, p. 1094) ; — t. II, n° 430, p. 248.

PLANIOL et RIPERT. — *Traité pratique de droit civil français*, t. III, Les Biens, Maurice PICARD, n° 485, p. 459-460, et n° 902, p. 837.

II. — OUVRAGES SPÉCIAUX.

ASTRUC. — *Du régime légal de la propriété des sources*, thèse Montpellier, 1933.

BENAZE (de). — *Du régime légal des eaux minérales ou thermales naturelles*, thèse, Paris, 1893.

DEGOIS. — *Des droits appartenant aux particuliers à l'occasion des sources qui jaillissent naturellement dans leurs fonds*, thèse, Paris, 1896.

FLICHE. — *Régime légal des eaux de source et des eaux thermales*, 1882.

GIRARD. — *Des pouvoirs de l'administration en matière de sources minérales*, thèse, Nancy, 1912.

MAILLARD. — *L'industrie des eaux minérales naturelles et artificielles*, Paris, 1891.

MALLAT. — *Histoire des eaux minérales de Vichy*, t. II, 2e et 4e fasc., 1915.

MARESCHAL. — *Des restrictions au droit de propriété se rattachant à l'existence des sources minérales ou thermales*, thèse, Paris, 1893.

NADAULT de BUFFON. — *Traité théorique et pratique des eaux de sources et des eaux thermales*, 1877.

PICARD. — *Traité des eaux*, t. I, 2e édit., 1895.

THERRE (Docteur). — *Vichy Médical*, 3e édit., 1929.

III. — NOTES DE JURISPRUDENCE, RAPPORTS ET CONCLUSIONS

AUCOC. — Conclusions sous C.E., 8 mars 1866, *Lafond-Pasquier*, au D. 67.3.10.

GOUVENAIN (de). — Rapport sur le projet de périmètre de protection de 1859 à Vichy : Archives du sous-arrondissement minéralogique de Moulins.

HAURIOU, Notes s. C.E., 5 mai 1893, *Commune de Rolampont*, au S.95.3.1 ; — 16 novembre 1900, *Maugras*, au S. 1901.3.57.

LELUT. — Rapport sur le projet de la loi du 14 juillet 1856, au D. 56.4.85 et *Lois annotées*, 56, p. 92.

LE VAVASSEUR de PRÉCOURT. — Conclusions sous C.E., 23 juin 1882. *Larbaud*, D. 84.3.2, S. 1884.3.44.

MESTRE. — Note sous Toulouse, 19 février 1919, S. 1922.2.99.

RIVIÈRE. — Rapport sous Req., 10 nov. 1891, Ville d'Evian, D. 92.1.83.

IV. — PRINCIPAUX ARRÊTS.

Badoit, Lyon, 18 avril 1856, D. 56.2.199 p. 23*.

Brosson, Cass. crim., 13 avril 1844, D. *Rép.* t. XIX, p. 505, p. 9, 16, 91.

Dubois, Cons. d'Et. 15 décembre 1876, D. 77.3.21, S. 79.2.27. — Cass. crim., 12 mars 1880, D. 80.1.282, S. 80.1.380, p. 77.

Larbaud. — Cons. d'Et., 7 août 1874, D. 75.3.75, p. 49,89 ; — 6 décembre 1878, D. 79.3.33, S. 80.2.156, p. 111 ; — 23 juin 1882, D. 84.3.2, S. 84.3.44, p. 215 ; — 13 nov.1885, D. 87.3.35, S. 87.3.29, p. 108.

Millet. — Cass. crim., 10 février 1876, D. 77.1.189, p., 80 ; — Cons. d'Et., 14 janvier 1876, D. 76.3.167, S. 78.2.31, p. 74, 107.

Seraincourt (de). — Req. 30 janvier 1878, D. 79.1.75, S. 78.1.161, p. 96.

Ville d'Evian. — Req. 10 novembre 1891, D. 92.1.83, S. 93.1.341, p. 86.

* Chaque page indiquée est celle de la présente thèse à laquelle est étudié l'arrêt.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

TITRE I

AVANT LA LÉGISLATION DE 1856

SECTION I. — **Le principe de liberté** 16

SECTION II. — **Les limitations jurisprudentielles** 19

1° Convention antérieure 20

2° Abus du droit 21

SECTION III. — **Les étapes législatives** 25

§ 1. — *La réglementation spéciale de Balaruc et Barèges* 26

§ 2. — *Les projets de* 1837 *et* 1846 29

§ 3. — *Le décret de* 1848 31

TITRE II

L'ÉTABLISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DE PROTECTION

CHAPITRE PREMIER. — **La déclaration d'intérêt public** 37

SECTION I. — **Modalités de la déclaration d'intérêt public** 39

I. La réglementation générale 39

1° Demande en déclaration d'intérêt public 40

2° Publicité et instruction de la demande 41

II. Les applications aux sources du bassin de Vichy 44

SECTION II. — **Conséquences de la déclaration d'intérêt public** ... 49

I. Droit de faire suspendre sondages ou travaux souterrains préjudiciables entrepris par les voisins ... 49
A. Instruction de la demande ... 49
B. Demande en fixation du périmètre ... 50
C. Travaux prohibés et suspendus ... 50

II. — Devoirs afférents à l'exécution des travaux d'entretien de la source ... 51

III. — Expropriation des sources d'intérêt public ... 52

CHAPITRE II. — **La fixation du périmètre de protection** ... 53

SECTION I. — **Modalités de fixation du périmètre** ... 54

I. — La réglementation générale ... 54
1° Demande de fixation ... 54
2° Modification du périmètre ... 55

II. — Les applications aux sources du bassin de Vichy ... 56
1° Projet de périmètre de 1859 ... 60
2° Premier périmètre (1874) ... 61
3° Deuxième périmètre (1895) ... 63
4° Troisième périmètre (1901) ... 64
5° Quatrième périmètre (1907) ... 69
6° Cinquième périmètre (1930) ... 68

SECTION II. — **Conséquences de la fixation du périmètre. — Servitudes et indemnités. Expropriation éventuelle** ... 71

§ 1. — *Servitudes* ... 71

I. — Propriétés comprises dans le périmètre de protection ... 72

1° Servitude *non fodiendi* ... 72
A. Nécessité d'autorisation ou de déclaration préalable 72
a) Autorisation préalable ... 73
b) Déclaration préalable ... 75
c) Travaux entrepris avant ou après la fixation du périmètre ... 76
B. — Suspension de travaux régulièrement entrepris .. 80

2° Servitude *in patiendo* ... 83
A. — Arrêté d'autorisation ... 83
B. — Limites de l'autorisation ... 84
C. — Préexistence du périmètre de protection ... 85

II. — Propriétés situées hors le périmètre de protection ... 88

§ 2. — *Indemnités* ... 90
1° Pas d'indemnité pour servitudes à l'état latent ... 92
2° Indemnité pour servitudes réalisées ... 97

§ 3. — *Expropriation éventuelle* ... 100

CHAPITRE III. — **Voies de recours** 105

SECTION I. — **Retrait ou annulation de la décision administrative** 105

§ 1. — *La voie gracieuse* 105

§ . — *La voie contentieuse* 107

1° Incompétence 107

2° Vice de forme 108

3° Violation de la loi 109

4° Détournement de pouvoir 110

SECTION II. — **Responsabilité de l'administration** 113

CONCLUSION 119

APPENDICE 129

Imp. F. BOISSEAU, Rue du Taur, 34 - TOULOUSE (France)
T W. - N° 11080 - 6-11-1943